

Ketidakpatuhan Amerika Serikat Terhadap Peraturan *Subsidies and Countervailing Measures Agreement* World Trade Organization Terkait Kasus Sengketa Pemberian Subsidi *Prohibited* dan *Actionable* untuk *Boeing Large Civil Aircraft* dengan Uni Eropa Tahun 2004-2012

Skripsi

(Disusun untuk Memenuhi sebagian Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana
Hubungan Internasional pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Peminatan *Global Political Economy*)



Disusun Oleh:

Fina Dwi Rahmadaningsih

NIM. 135120407111002

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2018**

HALAMAN PERSETUJUAN

Ketidakpatuhan Amerika Serikat Terhadap Peraturan *Subsidies and Countervailing Measures Agreement World Trade Organization* Terkait Kasus Sengketa Pemberian Subsidi *Prohibited* dan *Actionables* untuk Boeing Large Civil Aircraft dengan Uni Eropa Tahun 2004-2012

SKRIPSI

Disusun Oleh:

Fina Dwi Rahmadaningsih
NIM. 135120407111002

Telah disetujui oleh dosen pembimbing:

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Dewa Ayu Putu Eva. W., S.IP.,M.Si
NIK. 2013098708022001

Irza Khurun'In, S.IP.,M.A
NIP. 2017109105132001

Mengetahui,
Ketua Program Studi Hubungan Internasional

Aswin Ariyanto A., S.IP.,M.DevSt
NIP. 197802202010121001

HALAMAN PENGESAHAN
Ketidapatuhan Amerika Serikat Terhadap Peraturan *Subsidies and*
***Countervailing Measures Agreement World Trade Organization* Terkait Kasus**
Sengketa Pemberian Subsidi *Prohibited* dan *Actionables* untuk Boeing Large
***Civil Aircraft* dengan Uni Eropa Tahun 2004-2012**

SKRIPSI

Disusun Oleh:
Fina Dwi Rahmadaningsih
NIM. 135120407111002

Telah diuji dan dinyatakan LULUS dalam Ujian Sarjana pada Tanggal 10
Desember 2018

Tim Penguji:

Ketua Majelis Penguji

Sekretaris Majelis Penguji

Dian Mutmainah, S.IP., MA
NIK. 197803192005012002

Achmad Fathoni K., S.IP., MA.
NIK. 2009068201231001

Anggota Majelis Penguji I

Anggota Majelis Penguji II

Dewa Ayu Putu Eva. W., S.IP., M.Si
NIK. 2013098708022001

Irza Khurun'In, S.IP., MA
NIP. 2017109105132001

Mengetahui,
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Prof. Dr. Unti Ludigdo, SE, M.Si., Ak.
NIP. 196908141994021001

LEMBAR PERNYATAAN

Nama: Fina Dwi Rahmadaningsih

NIM: 135120407111002

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul Ketidakpatuhan Amerika Serikat terhadap Peraturan *Subsidies and Countervailing Measures Agreement World Trade Organization* terkait Kasus Sengketa Pemberian Subsidi *Prohibited* dan *Actionables* untuk Boeing *Large Civil Aircraft* dengan Uni Eropa Tahun 2004-2012 adalah betul-betul karya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya, dalam skripsi tersebut diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan skripsi dan gelar yang saya peroleh dari skripsi tersebut.

Malang, 30 November 2018

Yang membuat pernyataan,

Fina Dwi Rahmadaningsih

NIM. 135120407111002

KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT karena atas limpahan berkah dan rahmat-Nya, penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Ketidakpatuhan Amerika Serikat terhadap Peraturan *SCM Agreement* WTO terkait Kasus Sengketa Pemberian Subsidi *Prohibited* dan *Actionables* untuk *Boeing Large Civil Aircraft* dengan Uni Eropa Tahun 2004-2012”. Skripsi ini merupakan syarat bagi penulis untuk lulus serta mendapatkan gelar sarjana selama menempuh perkuliahan di Program Studi Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Brawijaya. Selama melakukan penyusunan dan penulisan skripsi ini, penulis tidak terlepas dari bantuan, bimbingan, dukungan, serta doa dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis dengan senang hati menyampaikan terima kasih kepada:

1. Allah SWT sebagai tempat penulis berkeluh kesah dan mengadu atas setiap masalah yang penulis hadapi dalam penyusunan skripsi serta tempat memohon untuk keberhasilan penulisan skripsi ini, terima kasih Ya Allah atas segala limpahan nikmat yang Engkau berikan sehingga penulis sampai pada tahap ini.
2. Kedua orang tua penulis, Mama HJ. Nurul Aini, S.E. dan Bapak H. R. Sih Budi Waluyo, S.E. yang tiada henti memberikan semangat, dukungan materiil, moril, serta panjatan doa sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini khususnya doa dan *support* ketika pelaksanaan ujian komprehensif hingga penulis dapat dinyatakan lulus ujian skripsi dan meraih gelar sarjana.
3. Ibu Dewa Ayu Putu Eva W., S.IP.,M.Si selaku pembimbing pertama penulis yang telah membimbing dan mengarahkan penulisan skripsi penulis ini,

memberikan saran, nasihat, bahkan motivasi kepada penulis untuk menyelesaikan penulisan skripsi sehingga penulis sampai pada tahap ini.

4. Ibu Irza Khurun'In, S.IP., MA serta Ibu Gris Sintya Berlian S.Hub.Int., MA selaku dosen pembimbing kedua penulis yang dalam penyusunan skripsi ini telah memberikan banyak bimbingan, saran, ide-ide kreatif serta arahan yang sangat membantu penulis dalam penyelesaian skripsi ini.
5. Ibu Dian Mutmainah S.IP., MA dan Bapak Achmad Fathoni Kurniawan, S.IP., MA selaku dosen penguji penulis yang telah memberikan banyak bimbingan, masukan, dan saran selama proses ujian komprehensif berlangsung sehingga menjadikan skripsi penulis menjadi lebih baik.
6. Kakak kandung penulis mbak Yanuarisa Laila Ekaningsih, S.Si, yang juga selalu memberikan semangat, motivasi, dukungan, doa yang tiada henti dan putus serta kasih sayang selama penulis menyusun skripsi ini.
7. Saudara sepupu penulis mas Basith, pakdhe penulis di Malang pakdhe Sid, keluarga besar penulis yang berada di Lamongan dan Yogyakarta, yang telah memberikan doa dan *support* tiada henti selama penulis menyusun skripsi.
8. Teman-temanku: Arif Dwijatmiko, Tharizma Nur Fadhillah, Hafsah Haries, kak Fendy alumni HI UB 2011, kak Rahman alumni HI UB 2012, Sarah Farida, Azib Muhammad, Rhesa Victor Idelia, Muhammad Ridho, Daris Rafi Fauzan. Penulis ucapkan terima kasih atas dukungan dan bantuannya selama ini.
9. Penulis juga mengucapkan terima kasih pada Mas Saiful selaku admin skripsi prodi HI yang banyak membantu persiapan penulis menjelang ujian skripsi.

Malang, 27 Desember 2018

Penulis

v

ABSTRAK

Ketidakpatuhan Amerika Serikat terhadap Peraturan *Subsidies and Countervailing Measures Agreement* World Trade Organization terkait Kasus Sengketa Pemberian Subsidi *Prohibited* dan *Actionables* untuk Boeing Large Civil Aircraft dengan Uni Eropa Tahun 2004-2012

Oleh : Fina Dwi Rahmadaningsih

Perdagangan internasional yang diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan, di sisi lain juga dapat menjadi pisau bermata dua karena berpotensi membuka peluang konflik antar negara dengan berbagai persoalan seperti tindakan pemberian subsidi yang berpotensi untuk menciptakan distorsi perdagangan internasional. Peraturan internasional terkait dengan subsidi diatur dalam *SCM Agreement*. Terdapat tiga kategori subsidi dalam *SCM Agreement* WTO, di antaranya subsidi yang dilarang (*prohibited*), subsidi yang dapat ditindak (*actionables*), dan subsidi yang diperbolehkan (*non-actionables*). Tindakan subsidi dapat dilaporkan melalui mekanisme penyelesaian sengketa dagang WTO apabila subsidi diduga sebagai *prohibited* atau *actionable*. Amerika Serikat merupakan salah satu anggota WTO yang memberikan subsidi *prohibited* dan *actionables* dalam bentuk insentif pajak dan juga pengembangan teknologi canggih untuk khususnya untuk jenis produk terbaru yaitu Boeing 787 yang mulai masif terlebih di tahun 2004. Menurut WTO, subsidi Amerika Serikat untuk Boeing LCA tersebut tidak mematuhi *SCM Agreement* WTO karena termasuk dalam kategori *prohibited* yang dapat mempengaruhi ekspor serta merupakan *actionables* sebab menyebabkan dampak buruk yaitu dalam bentuk prasangka serius berupa kehilangan penjualan untuk produk Airbus LCA di pasar global dan di beberapa pasar signifikan lainnya khususnya yang sejenis dengan Boeing 787.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui alasan ketidakpatuhan Amerika Serikat terhadap Peraturan *SCM Agreement* terkait Kasus Sengketa Pemberian Subsidi *Prohibited* dan *Actionables* untuk Boeing LCA dengan Uni Eropa tahun 2004-2012. Hasil dari Skripsi ini menjelaskan bahwa Amerika Serikat tidak mematuhi Peraturan *SCM Agreement* terkait subsidi Boeing LCA sebab tekanan kepatuhan yang diberikan Uni Eropa tidak terlalu merugikan Amerika Serikat, kemudian tidak mendapatkan tekanan kepatuhan dari pelaku pasar, yang mana pelaku pasar di sini adalah maskapai-maskapai pembeli Boeing LCA, sehingga keuntungan yang diperoleh Amerika Serikat atas ketidakpatuhannya lebih besar daripada kerugian akibat ketidakpatuhannya. Serta, ketidakpatuhan Amerika Serikat paling dipengaruhi oleh tekanan domestik yaitu dari kelompok-kelompok yang berkepentingan agar pemerintah AS memberikan subsidi Boeing LCA.

Kata Kunci: Subsidi, Hukum Internasional, Amerika Serikat, WTO, Ketidakpatuhan, *Prohibited*, *Actionables*

ABSTRACT**The Non-Compliance of the United States towards the World Trade Organization's Subsidies and Countervailing Measures Agreement related to the Prohibited and Actionable Subsidies Dispute Case for the Boeing Large Civil Aircraft with the European Union in 2004-2012**

By : Fina Dwi Rahmadaningsih

International trade which is expected to improve welfare, on the other hand can also be a double-edged knife because it has the potential to open up opportunities for conflicts between countries with various problems such as acts of subsidies which have the potential to create distortions in international trade. International regulations relating to subsidies are regulated in the SCM Agreement. There are three categories of subsidies in the WTO SCM Agreement, including prohibited subsidies, actionables, and non-actionables. Subsidy actions can be reported through the WTO trade dispute resolution mechanism if subsidies are alleged to be prohibited or actionable. The United States is one of the members of the WTO who provides prohibited and actionables subsidies in the form of tax incentives and also the development of advanced technology in particular for the latest types of products, namely the Boeing 787 which started massive especially in 2004. According to the WTO, US subsidies for the Boeing LCA do not comply with the WTO SCM Agreement because it is included in the prohibited category that can affect exports and is actionables because it causes adverse effects in the form of serious prejudices in the form of losing sales for Airbus LCA products in global markets and in some markets other significant especially those similar to B787.

This thesis aims to determine the reasons for the non-compliance of the United States of America against the SCM Agreement concerning the Case of the Dispute of Prohibited and Actionables Dispute for the BoC of LCA with the European Union in 2004-2012. The results of this thesis explain that the United States does not comply with the SCM Agreement Regulations related to Boeing LCA subsidies because the compliance pressure given by the European Union is not too detrimental to the United States, then does not get compliance pressure from market players, which are market participants here the buyer of Boeing LCA, so that the profits obtained by the United States for its non-compliance outweigh the losses due to non-compliance. As well, the non-compliance of the United States is most affected by domestic pressure, namely from domestic groups who have an interest in giving the US government subsidies for Boeing LCA.

Keywords: Subsidies, International Law, United States, WTO, Non-compliance, Prohibited, Actionables

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
LEMBAR PENYATAAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR BAGAN	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR SINGKATAN	xiv
 BAB I	 1
PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	13
1.3 Tujuan Penelitian	13
1.4 Manfaat Penelitian.....	13
 BAB II.....	 14
KERANGKA PEMIKIRAN	14
2.1 Studi Terdahulu.....	14
2.2 Kerangka Teori.....	24
2.2.1. Perspektif dalam Teori <i>Compliance</i>	25
2.2.2. Teori Compliance Hyoungh-kyu Chey	29
2.3 Definisi Konseptual	34
2.4 Operasionalisasi Konsep	41
2.5 Alur Pemikiran	46
2.6 Hipotesis	47
 BAB III.....	 48
METODE PENELITIAN	48
3.1 Jenis Penelitian	48
3.2 Ruang Lingkup Penelitian.....	49
3.3 Teknik Pengumpulan Data	49
3.4 Jenis Data	49
3.5 Teknik Analisa Data.....	50

3.6 Sistematika Penulisan.....	50
BAB IV	53
4.1 Aturan Mengenai Subsidi dalam <i>World Trade Organization</i> (WTO).....	54
4.1.1. <i>Prohibited Subsidies</i>	56
4.1.2. <i>Actionable Subsidies</i>	57
4.1.3. <i>Non-Actionable Subsidies</i>	59
4.2. Gambaran Umum Subsidi <i>Prohibited</i> dan <i>Actionables</i> Boeing LCA	60
4.2.1.Deskripsi Bentuk Subsidi <i>Prohibited</i> Boeing LCA Amerika Serikat	61
4.2.1.1 Subsidi Pembebasan Pajak Ekspor dalam UU FSC, ETI dan AJCA	61
4.2.2. Deskripsi Bentuk Subsidi <i>Actionables</i> Boeing LCA Amerika Serikat	66
4.2.2.1 Subsidi R&D NASA untuk Pengembangan Teknologi Boeing 787	66
4.2.2.2 Subsidi Pajak B&O Negara Bagian Washington dan Kota Everett	76
4.2.2.3 Subsidi Pembebasan Pajak melalui Penerbitan IRBs Kota Wichita	81
4.3. Akumulasi Kepentingan Uni Eropa terkait Keputusan Menggugat Amerika Serikat di WTO pada Kasus Subsidi Boeing LCA	83
4.4 Mekanisme Penyelesaian Sengketa Dagang di WTO	85
4.5. Fakta Persidangan Kasus Sengketa Subsidi <i>Prohibited</i> dan <i>Actionables</i> Boeing LCA Amerika Serikat di WTO Tahun 2004-2012	87
4.5.1. Tahap Konsultasi	88
4.5.2. Tahap Pembentukan Panel dan Komposisi Panel	89
4.5.3. Argumen Utama Uni Eropa selaku Penuntut.....	90
4.5.4. Argumen Amerika Serikat	93
4.5.5. Temuan dan Kesimpulan Panel DS353 WTO	94
4.5.6. Temuan dan Kesimpulan <i>Appellate Body</i> DS353 WTO	100
4.6. Boeing Company dan Boeing Commercial Airplanes	105

4.7.	Politik Luar Negeri dan Perdagangan pada Masa George W. Bush di Amerika Serikat	107
BAB V		109
5.1.	<i>Externality-Based Compliance Mechanism</i>	110
5.1.1.	Tekanan Kepatuhan dari Uni Eropa	111
5.1.2.	Tindakan Penegakan (<i>Enforcement</i>) dalam Rezim WTO	120
5.1.3.	Ketidakpatuhan Ditinjau dari <i>Power</i> Amerika Serikat di WTO	128
5.1.4.	Ketidakpatuhan Ditinjau dari Peraturan <i>SCM Agreement</i> WTO	130
5.2.	<i>Market-Based Compliance Mechanism</i>	132
5.2.1.	Tekanan Kepatuhan dari Pelaku Pasar	133
5.2.2.	Kondisi Pasar LCA Global Paska Peristiwa Serangan Teroris 9/11	138
5.2.3.	Kerugian dan Keuntungan Amerika Serikat dalam Pasar Global	139
5.3.	<i>Domestic Compliance Mechanism</i>	141
5.3.1.	Kelompok Kepentingan Disahkannya UU FSC, ETI, dan AJCA Act ..	143
5.3.2.	Kelompok Kepentingan Diterapkannya Subsidi R&D NASA	149
5.3.3.	Kelompok Kepentingan Disahkannya UU HB 2294	152
BAB VI PENUTUP		158
6.1.	Kesimpulan	158
6.2.	Saran	159
DAFTAR PUSTAKA		160

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Pangsa Pasar LCA Kapasitas 200-300 Penumpang Airbus vs Boeing	8
Tabel 1.2. Sektor Industri Penerima Subsidi Pemerintah Amerika Serikat Terbanyak...	12
Tabel 2.2. Operasionalisasi Konsep	45
Tabel 4.1. Penerima Pembebasan Pajak FSC/ETI Terbanyak Tahun 2000 (Juta Dolar) .	64
Tabel 4.2. Nominal Subsidi UU FSC, ETI, AJCA Boeing LCA Tahun 1989 - 2006	65
Tabel 4.3. Nominal Subsidi <i>Actionables</i> Boeing LCA Hingga Tahun 2006 Berdasarkan Hasil Penyelidikan Panel dan <i>Appellate Body</i> WTO	82
Tabel 4.4. Pangsa Pasar LCA berkapasitas 200-300 Penumpang (Berdasarkan Data Pesanan Penjualan) Pada Tahun 2000-2006	97
Tabel 4.5. Proyeksi Pangsa Pasar Masa Depan Airbus LCA vs Boeing LCABerkapasitas 200-300 Penumpang di Pasar Negara Ketiga	97
Tabel 5.1. Kenaikan Ekspor Perdagangan Uni Eropa ke Amerika Serikat	118
Tabel 5.3. Maskapai-Maskapai Penerbangan Pembeli Boeing LCA	133
Tabel 5.4. Kerugian dan Keuntungan Amerika Serikat dalam Pasar LCA Global	140



DAFTAR BAGAN

Bagan 4.1. Pengembangan Delapan Program R&D NASA menjadi Enam Fitur Teknologi Canggih dengan Empat Keunggulan yang Mulai Diterapkan pada Boeing 787 Tahun 2006	72
--	----



DAFTAR GAMBAR

Gambar 5.1. Peta Persebaran Sengketa Dagang Amerika Serikat di WTO	125
--	-----



DAFTAR SINGKATAN

AS	: Amerika Serikat
UE	: Uni Eropa
GATT	: <i>General Agreement of Tariff and Trade</i>
WTO	: <i>World Trade Organization</i>
SCM Agreement	: <i>Subsidies and Countervailing Measures Agreement</i>
USTR	: <i>United States Trade Representatives</i>
DSB	: <i>Dispute Settlement Body</i>
DSU	: <i>Dispute Settlement Understanding</i>
LCA	: <i>Large Civil Aircraft</i>
NASA	: <i>National Aeronautics and Space Admonostration</i>
HB	: <i>House Bill</i>
BPAC	: <i>Boeing Political Action Committee</i>

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Perdagangan internasional merupakan salah satu isu yang menarik untuk dibahas dalam kajian studi ilmu hubungan internasional, sebab perdagangan internasional yang diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan, di sisi lain juga dapat menjadi pisau bermata dua karena berpotensi membuka peluang konflik antar negara dengan berbagai persoalan, seperti tindakan pemberian subsidi yang berpotensi untuk menciptakan distorsi perdagangan internasional dan ketidakpatuhan terhadap aturan perdagangan internasional yang telah disepakati.¹

Pengertian dari subsidi itu sendiri adalah setiap bantuan keuangan yang diberikan oleh pemerintah atau badan pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung kepada perusahaan, industri, eksportir, atau setiap bentuk dukungan terhadap pendapatan harga yang diberikan secara langsung atau tidak langsung untuk meningkatkan ekspor atau menurunkan impor dari negara lain.²

Peraturan internasional tentang subsidi untuk pertama kalinya diatur dalam Piagam Havana dari *International Trade Organization* (ITO), yang kemudian diperbarui dalam *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) tahun 1947.³ Dalam rezim GATT, aturan subsidi kemudian disempurnakan pada Perundingan Uruguay dalam rezim *World Trade Organization* (WTO) yang menggantikan

¹ Andrew L. Stoler, 2009. "*The Evolution of Subsidies Disciplines in GATT and the WTO*". The University of Adelaide, Australia : Institute for International Trade, hlm. 1.

² Huala Adolf dan A. Chandrawulan, 1995. "*Masalah-Masalah Hukum dalam Perdagangan Internasional*". Bandung : Rajagrafindo Persada, hlm. 70.

³ Andrew Lang, 2014. "*Governing 'As If': Global Subsidies Regulation and the Benchmark Problem*". University of Michigan Law Library, hlm. 141.

GATT 1994, dan melahirkan *the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement)* yang berlaku sejak 1 Januari 1995 hingga saat ini.⁴

Disiplin multilateral dalam *SCM Agreement* adalah peraturan mengenai apakah subsidi dapat diberikan ataukah tidak. Terdapat tiga kategori subsidi dalam *SCM Agreement* WTO, di antaranya subsidi yang dilarang (*prohibited*), subsidi yang dapat ditindak (*actionables*), dan subsidi yang diperbolehkan (*non-actionables*). Tindakan subsidi dapat dilaporkan melalui mekanisme penyelesaian sengketa dagang WTO apabila subsidi diduga sebagai *prohibited* atau *actionable*.⁵

Memang, secara teoritis, subsidi adalah *the second best alternative* setelah tarif sebagai suatu instrumen kebijakan perdagangan luar negeri.⁶ Namun, subsidi merupakan salah satu instrumen proteksionis yang juga dikenal sebagai suatu perbuatan yang tidak adil (*unfair practice*) dalam perdagangan internasional karena dapat merugikan negara-negara lain dan mencederai pasar global.⁷

Tindakan subsidi menjadi lebih penting dan lazim untuk diterapkan bagi negara berkembang terlebih bagi negara-negara miskin dan terbelakang agar dapat membantu meningkatkan dan mengembangkan perekonomian dan kesejahteraan, yang tentunya juga tetap harus mengacu pada peraturan *SCM Agreement* WTO.⁸

WTO merupakan organisasi internasional yang mengatur terkait perdagangan dan memiliki prinsip yaitu: non-diskriminasi, mencapai perdagangan

⁴ World Trade Organization, "*Subsidies and the WTO*", hlm. 189-191. Diakses dari https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/wtr06-2f_e.pdf, pada 2 Mei 2017.

⁵ World Trade Organization, "*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: Overview*". Diakses dari https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/subs_e.htm, pada 1 Agustus 2017.

⁶ Kartadjoemena, 2007. "*GATT dan WTO dan Hasil Uruguay Round*". Jakarta: Universitas Indonesia, hlm. 111.

⁷ Christophorus Barutu, 2007. "*Ketentuan Antidumping dan Tindakan Pengamanan (Safeguard) dalam GATT dan WTO*". Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 67.

⁸ Law Teacher, "*Subsidies Under the SCM Agreement*". <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/trading-law/subsidies-under-the-scm-agreement.php>, 5 Mei 2017.

bebas, dapat diprediksi, mendorong persaingan dagang yang adil, mendorong pembangunan dan pembaharuan ekonomi bagi negara miskin dan berkembang.⁹

Amerika Serikat merupakan salah satu negara yang telah menjadi anggota WTO sejak 1 Januari 1995.¹⁰ Sebagai anggota WTO, Amerika Serikat sepatutnya mematuhi peraturan-peraturan yang telah disepakati. Namun, Amerika Serikat masih menerapkan tindakan proteksionis yang salah satunya adalah dengan memberikan subsidi untuk Boeing, yang berarti Amerika Serikat tidak mematuhi salah satu prinsip WTO yaitu mendorong persaingan dagang yang adil.

Dalam penelitian ini, Penulis akan membahas kasus pemberian subsidi *prohibited* dan *actionables* Amerika Serikat untuk pesawat terbang sipil besar Boeing yang terlapor di WTO. Pesawat terbang sipil berukuran besar atau *Large Civil Aircraft* (LCA) didefinisikan sebagai pesawat terbang sipil yang dapat mengangkut lebih dari 100 penumpang dengan berat lebih dari 33.000 pounds.¹¹

Bagi Amerika Serikat, industri LCA merupakan divisi strategis dari sektor industri. Pesawat terbang adalah transportasi yang paling cepat dan efisien. Industri pesawat terbang memainkan peran penting dalam memfasilitasi pertumbuhan ekonomi, mendorong investasi dan inovasi, memperbaiki efisiensi bisnis, serta melahirkan karyawan yang berkualitas tinggi. Sektor pesawat juga menyumbang manfaat besar bagi perekonomian global.¹² Lapangan pekerjaan di

⁹ World Trade Organization, “*Principles of the Trading System*”. Diakses dari https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm, pada 4 Februari 2017.

¹⁰ World Trade Organization, “*United States of America and the WTO*”. Diakses dari https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/usa_e.htm, pada 1 Februari 2017.

¹¹ United States International Trade Commission, 2011. “*Competitive Assessment of the U.S. Large Civil Aircraft Aerostructures Industry*”. United States International Trade Commission, hlm. 1.

¹² Aviation Benefits Beyond Borders, “*Powering Global Economic Growth Employment, Trade Links, Tourism and Support for Sustainable Development Through Air Transport*”, hlm. 4. https://aviationbenefits.org/media/26786/ATAG_AviationBenefits2014_FULL_LowRes.pdf,

Amerika Serikat paling banyak berasal dari industri pesawat daripada sektor industri lainnya.¹³ Boeing merupakan perusahaan multinasional yang menjadi satu-satunya produsen LCA di Amerika Serikat, dan mengendalikan hampir seratus persen ekspor Amerika Serikat dalam bidang manufaktur pesawat.¹⁴

Amerika Serikat telah memberikan subsidi untuk Boeing LCA pertama kalinya berupa pembebasan pajak hasil pendapatan perdagangan ekspor dalam *Deficit Reduction Act 1984* (FSC Act) yang disahkan pada 18 Juli 1984.¹⁵ Pada 15 November 2000, presiden Clinton mengesahkan *Extraterritorial Income Exclusion Act of 2000* (ETI Act) untuk menggantikan *FSC Act of 1984*,¹⁶ karena telah dinyatakan WTO sebagai subsidi ekspor *prohibited* pada 24 Februari 2000 atas gugatan dari Uni Eropa di WTO pada 18 November 1997 dalam kasus *US-FSC*.¹⁷ Kemudian, pada 22 Oktober 2004, George W. Bush mengesahkan *AJCA Act of 2004* yang juga menggantikan FSC dan ETI Act sebelumnya.¹⁸ Dalam FSC ETI, dan AJCA Act, pembebasan pajak hasil perdagangan ekspor yang diberikan tidak hanya untuk Boeing, namun juga untuk seluruh *Foreign Sales Corporation* (FSC) atau perusahaan yang dibuat dan berasal dari Amerika Serikat serta memiliki kantor atau cabang di luar wilayah pabean Amerika Serikat.¹⁹

¹³ Glennon J. Harrison, 2011. "*Challenge to the Boeing-Airbus Duopoly in Civil Aircraft: Issues for Competitiveness*". Congressional Reserach Service, hlm. 1.

¹⁴ Mississippi Law Journal, "*Subsidizing Large Civil Aircraft : Airbus and Boeing's Newest Dispute Before the World Trade Organization*", Vol. 86, hlm. 45.

¹⁵ United States Congress website, "*H.R.4170 – Deficit Reduction Act of 1984*". Diakses dari <https://www.congress.gov/bill/98th-congress/house-bill/4170>, pada 1 Februari 2017.

¹⁶ United States Congress website, "*H.R.4986-FSC Repeal and Extraterritorial Income Exclusion Act of 2000*". <https://www.congress.gov/bill/106th-congress/house-bill/4986>, 6 Mei 2017.

¹⁷ World Trade Organization, 2011. Report of the Panel DS353, WT/DS353/R, hlm. 589.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 590.

¹⁹ Congressional Record, 2000. "*FSC Repeal and Extra-Territorial Income Exclusion Act of 2000*". Diakses dari <https://www.congress.gov/congressional-record/2000/9/20/extensions-of-remarks-section/article/E1535-1>, pada 15 Februari 2017.

Selain menerima subsidi pembebasan pajak FSC, Boeing LCA juga menerima subsidi berupa pembebasan pajak penjualan atas properti melalui skema penerbitan *Industrial Revenue Bonds* (IRBs) atau surat pernyataan hutang yang diterbitkan pemerintah kota Wichita, Kansas atas nama Boeing LCA. Keuntungan yang diperoleh entitas swasta dengan memiliki IRBs yang diterbitkan pemerintah Wichita atas namanya adalah memperoleh pembebasan pajak penjualan atas properti dan proyek yang dihasilkan dari kegiatan bisnis di kota Wichita.²⁰ Boeing LCA sendiri memiliki fasilitas atau pabrik yang salah satunya berlokasi di kota Wichita.²¹ Sehingga, dengan memiliki IRBs yang diterbitkan pemerintah Wichita atas namanya, Boeing LCA memperoleh pembebasan pajak atas properti atau produk yang dihasilkan dari kegiatan bisnis di pabrik Boeing Wichita. Subsidi pembebasan pajak melalui penerbitan IRBs untuk Boeing LCA tersebut diterbitkan melalui *Letter of Intent* setiap tahunnya sejak tahun 1989.²²

Tidak hanya menerima subsidi berupa pembebasan pajak, Boeing LCA juga menerima subsidi dari badan pemerintah federal Amerika Serikat yaitu NASA berupa hibah penelitian dan pengembangan teknologi canggih melalui program-program subsidi R&D NASA yang dimulai sejak tahun 1989 dan awal tahun 2000-an.²³ Program-program subsidi R&D NASA tersebut pada awalnya dikembangkan menjadi enam program, di antaranya *Advanced Composites Technology* (Program ACT), *High Speech Research* (Program HSR), *Advanced Subsonic Technology* (Program AST), *Research and Technology Base* (Program

²⁰ World Trade Organization, 2012. Appellate Body Report, WT/DS353/ABR, hlm. 195.

²¹ Boeing Frontiers, 2003. "Boeing Has Been a Fixture in the Wichita Aerospace Industry Since 1929". <https://www.boeing.com/news/frontiers/archive/2003/november/mainfeature.html>.

²² World Trade Organization, 2011. Report of the Panel DS353, WT/DS353/R, hlm. 366.

²³ *Ibid*, hlm. 682.

R&T Base), *High Performance Computing and Communications* (Program HPCC), dan *Aviation Safety* (Program AS), yang pada awalnya hendak diterapkan untuk produk selain LCA yaitu *Boeing Sonic Cruiser* atau pesawat jet berkecepatan tinggi yang mulai dikonsep oleh Boeing sejak tahun 1990.²⁴

Kemudian, paska peristiwa serangan teroris pada 11 September 2001, industri pesawat terbang dan penerbangan global khususnya sektor pesawat terbang dan penerbangan di Amerika Serikat sempat terguncang dan mengalami penurunan. Sebab, ketika serangan 9/11 terjadi, teroris membajak pesawat Boeing LCA berkapasitas 200-300 penumpang atau jenis Boeing 767 yang ditabrakkan ke menara utara dan selatan gedung *World Trade Center* (WTC) Amerika Serikat.²⁵

Sehingga, paska serangan teroris 9/11 yang membajak pesawat Boeing 767, permintaan akan transportasi penerbangan khususnya permintaan produk Boeing LCA secara keseluruhan mengalami penurunan. Hal tersebut dikarenakan, pesawat yang dibajak teroris adalah Boeing 767, yang merupakan produk populer dan terancang Boeing LCA pada tahun 2000 atau sebelum peristiwa 9/11 terjadi.²⁶ Oleh karena itu, paska peristiwa 9/11, subsidi pemerintah Amerika Serikat untuk Boeing LCA semakin masif agar Boeing LCA dapat kembali menjadi pemimpin atau hegemon dalam pasar LCA global dan mengungguli

²⁴ Gib Vogel, 2013. *"Flying the Boeing 787", Chapter 2: Birth of the B787*. Online Book. Diakses <https://books.google.co.id/books?id=tpJ8AwAAQBAJ&pg=PT25&lpg=PT25&dq=The+Sonic+Cruiser+concept+developed+from+studies+that+began+in+the+1990s&source=bl&ots=O8v0mSDf7b&sig=e1HY40OAVCIWHsRJ7PoJErrLXU&hl=en&sa=X&ved=2ahUKewi65avsqqrdAhWKsl8KHVUIBJcQ6AEwCXoECAQQAQ#v=onepage&q=The%20Sonic%20Cruiser%20concept%20developed%20from%20studies%20that%20began%20in%20the%201990s&f=false>, 3 Mei 2017.

²⁵ The Telegraph, 2001. *"Hijacked Planes Devastate World Trade Center and Pentagon"*. Diakses dari <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/northamerica/usa/1340215/Hijacked-planes-devastate-World-Trade-Center-and-Pentagon.html>, pada 20 April 2017.

²⁶ Boeing Mediaroom, 2000. *"The Newest Boeing 767 is Inspired by the Future – Introducing the Boeing 767-400 ER"*. Diakses dari <http://boeing.mediaroom.com/2000-07-26-The-Newest-Boeing-767-Is-Inspired-By-The-Future-Introducing-The-Boeing-767-400ER>, pada 20 April 2017.

penjualan Airbus LCA terlebih segmen pasar LCA adalah duopoli yang hanya dikuasai Boeing LCA dari Amerika Serikat dan Airbus LCA dari Uni Eropa.²⁷

Tidak lama setelah peristiwa serangan 9/11 yang membajak Boeing 767, NASA kemudian meluncurkan program QAT (*Quiet Aircraft Technology*) atau program subsidi R&D ketujuh pada tanggal 30 Oktober 2001 untuk melengkapi enam program subsidi R&D sebelumnya untuk Boeing LCA.²⁸ Setelah itu, Boeing mengumumkan bahwa konsep produk Boeing Sonic Cruiser yang pada awalnya dikembangkan dalam enam Program subsidi R&D NASA sejak 1990, tidak jadi dikembangkan dan Boeing menggantinya dengan produk LCA Boeing 787 berkapasitas 200-300 penumpang pada tanggal 19 Desember 2002.²⁹ Pada tanggal 1 Januari 2003, NASA meluncurkan program subsidi R&D yang kedelapan untuk melengkapi tujuh program subsidi R&D sebelumnya untuk Boeing LCA, yaitu program *Vehicle System* (Program VS) pada 1 Januari 2003.³⁰ Sehingga, total keseluruhan terdapat delapan Program subsidi R&D berupa pengembangan teknologi canggih yang diberikan oleh NASA untuk Boeing LCA.

Permasalahan atau sengketa kemudian muncul ketika delapan program subsidi R&D NASA berupa pengembangan teknologi canggih tersebut ditujukan secara khusus oleh NASA untuk Boeing 787. Hal tersebut diketahui ketika Boeing 787 mulai dapat dipesan secara *pre-order* atau mulai dipromosikan oleh

²⁷ John Olienyk dan Robert J. Carbaugh, 2011. "*Boeing and Airbus: Duopoly in Jeopardy?*". Global Economy Journal, Volume 11, Issue 1, Article 4, hlm. 2.

²⁸ NASA, 2001. "*High-Speed Jet Noise Reduction NASA Perspective*". Diakses dari <https://ntrs.nasa.gov/archive/nasa/casi.ntrs.nasa.gov/20020024448.pdf>, 6 Juni 2017.

²⁹ Boeing Frontiers, 2004. "*How the Boeing 7E7 Dreamliner Provides Gains for All Associated Parties*". <https://www.boeing.com/news/frontiers/archive/2004/july/cover1.html>, 3 Mei 2017.

³⁰ National Aeronautics and Space Administration (NASA), 2003. "*Aerosciences, Aero-Propulsion and Flight Mechanics Technology Development for NASA's Next Generation Launch Technology Program*". <https://ntrs.nasa.gov/search.jsp?R=20040040305>, pada 8 Mei 2017.

Boeing pada 26 April 2004 dengan berbagai fitur keunggulan dan teknologi canggih, di antaranya Boeing 787 merupakan pesawat sipil pertama yang lebih hemat bahan bakar sekitar 20 persen, sehingga menjadikan Boeing 787 sebagai pesawat pertama dengan kemampuan terbang rute jarak jauh hingga 8.500 mil laut non stop. Dengan segala kecanggihannya teknologi yang dimiliki, Boeing 787 ditawarkan dengan harga yang murah, atau sama dengan harga pesawat sejenis berkapasitas 200-300 penumpang sebelumnya atau Boeing 767, yaitu \$120 juta.³¹

*“For many years the US Government has subsidies Boeing, mainly by paying research and development costs through NASA ... It is high time to put an end to massive illegal US subsidies to Boeing which damage Airbus, in particular those for Boeing’s new 787 programme ... Today, the EU has requested consultations with the United States in the World Trade Organization (WTO) on massive subsidies granted to Boeing.”*³²

Mengetahui bahwa Boeing 787 yang dipromosikan dengan berbagai kecanggihannya teknologi dan dijual dengan harga murah, Uni Eropa sebagai satu-satunya kompetitor Amerika Serikat dalam pasar LCA global yang membawa kepentingan Airbus LCA, menyatakan bahwa pengembangan Boeing 787 yang didanai melalui delapan program R&D NASA tersebut membahayakan Airbus.

Tabel 1.1 Pangsa Pasar LCA Kapasitas 200-300 Penumpang Airbus vs Boeing³³

Tahun	Airbus LCA 200-300 penumpang				Boeing LCA 200-300 penumpang		
	A330	A350	Jumlah		B767	B787	Jumlah
2000	110	-	110		12	-	12
2001	52	-	52		45	-	45
2002	24	-	24		8	-	8
2003	54	-	54		11	-	11
2004	51	-	51		9	56	65
2005	64	87	151		19	235	254
2006	104	15	119		10	160	170

Sumber : Speednews.com, dan Olahan Penulis, 2017.

³¹ Boeing Frontiers, 2004. “How the Boeing 7E7 Dreamliner Provides Gains for All Associated Parties”. <https://www.boeing.com/news/frontiers/archive/2004/july/cover1.html>, 20 April 2017.

³² European Trade Commission, 2004. “US-Boeing: EU Takes US to the WTO Over Subsidies Grante Boeing”. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-1191_en.htm?locale=en, 1 April 2017.

³³ Speednews, “Commercial Aircraft Orders and Deliveries”. Diakses dari <http://speednews.com/jet-aircraft-orders-and-deliveries>, pada 25 April 2017.

Dapat dilihat bahwa Airbus LCA berkapasitas 200-300 penumpang atau sejenis Boeing 787 yaitu A330 dan A350 mengalami penurunan penjualan setelah Boeing 787 mulai dapat dipesan secara *pre-order* di pasar global tahun 2004.

Tidak hanya subsidi berupa pengembangan teknologi canggih melalui delapan program R&D NASA yang diterapkan untuk Boeing 787, Boeing LCA juga menerima subsidi dari pemerintah negara bagian Washington berupa insentif pajak *Business and Occupation* (B&O) yaitu pajak yang harus dibayarkan oleh pelaku bisnis di negara bagian Washington, dalam *House Bill* 2294 sejak 2003.³⁴

Sehingga, subsidi-subsidi pemerintah Amerika Serikat untuk Boeing LCA yang diberikan dalam berbagai bentuk dan semakin masif khususnya di tahun 2004, menjadikan Airbus LCA sebagai satu-satunya pesaing Boeing LCA merasa terancam. Airbus LCA sendiri bernilai strategis bagi kepentingan Uni Eropa karena menyumbang sekitar 2,1% dari total keseluruhan GDP,³⁵ serta memiliki rata-rata omset sebesar €128 miliar sehingga berkontribusi menarik investor asing agar berinvestasi di Uni Eropa.³⁶ Tidak hanya itu, Airbus LCA juga memiliki pekerja Uni Eropa sebanyak 136.000.³⁷ Produk Airbus LCA berkapasitas 200-300 penumpang yaitu A330 dan khususnya A350 merupakan produk terunggul dengan versi terbaru serta merupakan produk terpopuler dari Airbus LCA.³⁸

³⁴ State of Washington Legislature, 2003. "*Final Bill Report HB 2294*", hlm. 2. Diakses dari <http://lawfilesexternal.wa.gov/biennium/2003-04/Pdf/Bill%20Reports/House/2294.FBR.pdf>, 1 Februari 2017.

³⁵ European Commission Official Website, "*Mobility and Transport of Air: What Do We Want to Achieve?*". Diakses dari https://ec.europa.eu/transport/modes/air_en, pada 16 Januari 2017.

³⁶ Invest in European Union (EU) official website, "*Aerospace Sector in EU*". Diakses dari <http://www.investineu.com/content/aerospace-sector-eu>, pada 16 Januari 2017.

³⁷ Forbes, "*Airbus*". <https://www.forbes.com/companies/airbus/#7a8f775c69c1>, 20 Januari 2017.

³⁸ Airbus, "*Orders and Deliveries : Commercial Aircraft*". Diakses dari <https://www.airbus.com/aircraft/market/orders-deliveries.html>, pada 1 Februari 2017.

Mengingat bahwa Airbus LCA khususnya A330 dan A350 merupakan produk terpopuler, maka subsidi pemerintah Amerika Serikat untuk Boeing LCA khususnya B787 telah mengancam kepentingan Uni Eropa secara keseluruhan. Sehingga, Uni Eropa memutuskan melaporkan Amerika Serikat kepada WTO.

Pada 6 Oktober 2004, Uni Eropa mengajukan konsultasi melalui WTO terkait subsidi *prohibited* dan *actionables* Amerika Serikat untuk Boeing LCA. Kemudian, pada 27 Juni 2005, Uni Eropa mengajukan konsultasi kembali masih dengan gugatan yang sama namun dengan nomor *dispute* yang berbeda.³⁹ Uni Eropa melaporkan bahwa Amerika Serikat tidak mematuhi Pasal 3.1(a), 3.1(b), dan 3.2 terkait subsidi *prohibited* untuk Boeing LCA, serta Pasal 5(a), 5(c), 6.3(a), 6.3(b), dan 6.3(c) *SCM Agreement* terkait subsidi *actionables* Boeing LCA dalam FSC/ETI/AJCA, subsidi delapan program R&D NASA untuk Boeing 787, subsidi insentif pajak negara bagian Washington dalam HB 2294, dan subsidi skema IRBs kota Wichita, yang menyebabkan dampak buruk (*adverse effects*) berdasarkan Pasal 5(c) di antaranya prasangka serius (*serious prejudice*) berdasarkan Pasal 6.3(c), serta Pasal 6.3(b) terkait produk Airbus LCA A320; A340 dan A350XWB-900/-1000; dan A330, A350, dan A350XWB-800.⁴⁰

Setelah dilakukan penyelidikan, pada 31 Maret 2011 Panel yang sudah dibentuk menyimpulkan hasil penyelidikan bahwa Amerika Serikat bertindak tidak konsisten atau tidak mematuhi Peraturan *SCM Agreement* berdasarkan Pasal 3.1(a) dan 3.2 *SCM Agreement* terkait dengan subsidi *prohibited* dan Pasal 5(c), 6.3(b) berkaitan dengan produk Airbus LCA berkapasitas 200-300 penumpang,

³⁹ World Trade Organization, “*US-Measures Affecting Trade in LCA-Second Complaint*”. Diakses dari https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds353_e.htm, pada 19 Januari 2017.

⁴⁰ World Trade Organization, 2011. Report of the Panel DS353, WT/DS353/R, hlm. 630-631.

serta Pasal 6.3(b) dan 6.3(c) berkaitan dengan produk Airbus LCA berkapasitas 100-200 penumpang dan 300-400 penumpang berkaitan dengan dampak buruk.⁴¹

Kemudian, pada 12 Maret 2012, laporan *Appellate Body* dirilis dan menguatkan hasil temuan Panel bahwa subsidi FSC/ETI/AJCA merupakan *prohibited* berdasarkan Pasal 3.1(a) dan 3.2. Berikutnya, *Appellate Body* menjunjung tinggi temuan Panel bahwa subsidi R&D NASA untuk Boeing 787 menyebabkan kehilangan penjualan dan penekanan harga signifikan di pasar global berdasarkan Pasal 5(c), dan 6.3(c) terkait Airbus LCA berkapasitas 200-300 penumpang yaitu A330 dan A350; *Appellate Body* melengkapi analisis dan menemukan bahwa subsidi FSC/ETI/AJCA, subsidi insentif pajak B&O negara bagian Washington serta subsidi IRBs kota Wichita menyebabkan prasangka serius dalam bentuk kehilangan penjualan yang signifikan berdasarkan pasal 5(c), 6.3(c) *SCM Agreement* di pasar produk Airbus LCA berkapasitas 100-200 penumpang A320 dalam dua kampanye penjualan di Jepang dan Singapura.⁴²

Dengan demikian, Amerika Serikat terbukti tidak mematuhi Peraturan *SCM Agreement* berdasarkan hasil penyelidikan yang diperkuat *Appellate Body* WTO pada 12 Maret 2012. Pada 23 Maret 2012, DSB mengadopsi laporan *Appellate Body*, yang berarti laporan tersebut telah final dan tidak dapat diubah.⁴³

Kasus ketidakpatuhan Amerika Serikat terhadap *SCM Agreement* terkait pemberian subsidi untuk Boeing LCA ini menarik untuk dibahas sebab subsidi Amerika Serikat untuk Boeing LCA diberikan semakin masif setiap tahunnya serta dengan nominal yang sangat besar, seperti pada tabel di bawah ini:

⁴¹ *Ibid*, hlm. 781.

⁴² World Trade Organization, 2012. *Appellate Body* DS353, WT/DS353/AB/R, hlm. 572-575.

⁴³ *Loc.cit*, World Trade Organization web, "US-Measures Affecting Trade in LCA-2nd Complaint".

Tabel 1.2. Sektor Industri Penerima Subsidi Pemerintah Amerika Serikat Terbanyak⁴⁴

Parent Company	Federal Grants & Allocated Tax Credits	Federal Loans, Loan Guarantees & Bailout Assistance	State/Local Subsidies
Boeing	\$457,159,536	\$64,423,416,582	\$13,410,448,992
Ford Motor	\$219,791,292	\$27,577,800,000	\$2,524,766,434
General Electric	\$836,524,548	\$28,488,325,835	\$528,605,073
General Motors	\$529,398,581	\$50,346,920,000	\$3,643,935,840
JPMorgan Chase	\$450,739,995	\$1,299,031,484,524	\$887,272,991

Sumber: Subsidy Tracker, www.goodjobfirst.org

Tabel di atas menunjukkan bahwa Boeing merupakan sektor industri yang menerima subsidi terbanyak. Nominal subsidi yang diterima Boeing pada tabel di atas diberikan selama 15 tahun terakhir atau sejak awal 2000an.⁴⁵ Tindakan pemberian subsidi Boeing LCA ini sebenarnya justru merugikan Amerika Serikat sendiri sebab dapat memicu terjadinya perang dagang dengan Uni Eropa, khususnya pada industri LCA yang memiliki segmen pasar duopoli.

Kasus ini juga penting untuk dibahas, sebab dari 122 kasus ketidakpatuhan terhadap Peraturan *SCM Agreement* yang terlapor di WTO hingga saat ini, kasus pemberian subsidi *prohibited* yang diberikan bersamaan dengan jenis subsidi *actionables* khususnya berkaitan dengan subsidi pengembangan teknologi canggih untuk pesawat LCA, merupakan kasus pertama yang terjadi di WTO.⁴⁶

Sehingga, berdasarkan temuan menarik dan hal penting tersebut, penulis tertarik untuk meneliti alasan ketidakpatuhan Amerika Serikat terkait subsidi Boeing LCA. Fokus tahun 2004-2012 dipilih sebab pada 2004 subsidi Boeing LCA semakin masif dengan disahkannya *American Jobs Creation Act of 2004* serta subsidi NASA yang mulai diterapkan untuk Boeing 787 pada tahun 2004.

⁴⁴ Good Job First, "Uncle Sam's Favorite Corporations", hlm. 13. Diakses dari <http://www.goodjobsfirst.org/sites/default/files/docs/pdf/UncleSamsFavoriteCorporations.pdf>, pada 15 Desember 2018.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ World Trade Organization, "Disputes by Agreement : SCM Agreement". Diakses dari https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm, pada 10 Mei 2017.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan pada latar belakang di atas, penulis merumuskan rumusan masalah sebagai berikut : **“Mengapa Amerika Serikat Tidak Mematuhi Peraturan *SCM Agreement* WTO terkait Kasus Sengketa Pemberian Subsidi *Prohibited* dan *Actionables* untuk *Boeing Large Civil Aircraft* dengan Uni Eropa Tahun 2004-2012?”**

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adaah : Untuk menganalisis alasan Amerika Serikat tidak mematuhi Peraturan *SCM Agreement* WTO terkait kasus sengketa pemberian subsidi *prohibited* dan *actionables* untuk *Boeing Large Civil Aircraft* dengan Uni Eropa Tahun 2004-2012

1.4 Manfaat Penelitian

Akademis :

- a. Sebagai sarana bagi peneliti untuk mempelajari mengenai faktor yang menyebabkan negara tidak mematuhi aturan rezim perdagangan internasional.
- b. Sebagai sumber yang dapat mendorong penelitian lebih lanjut mengenai ketidakpatuhan negara terhadap rezim perdagangan internasional.

Praktis :

- a. Sebagai bagian dari evaluasi untuk rezim internasional untuk membangun sebuah sistem kepatuhan agar negara patuh terhadap aturan.
- b. Memberikan suatu pengetahuan mengenai alasan yang menyebabkan negara tidak mematuhi aturan dan rezim perdagangan internasional.

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Studi Terdahulu

Sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian ini maka penulis mencantumkan beberapa studi terdahulu. Studi terdahulu yang digunakan penulis berkaitan dengan kasus subsidi Boeing dan teori *compliance* Hyoungh-Kyu Chey.

Pertama, penulis menggunakan studi terdahulu dari tesis milik Stephen Shimada yang berjudul *EU-US Airplane Subsidy Disputes: Airbus vs. Boeing*. Selama beberapa dekade, bisnis pesawat terbang sipil berukuran besar telah memainkan peran utama baik bagi perekonomian Amerika Serikat maupun Uni Eropa.⁴⁷ Pada *chapter* pertama tesis Stephen Shimada menganalisis sumber atau penyebab pemerintah Amerika Serikat memberikan subsidi untuk Boeing LCA.

Stephen Shimada menggunakan perspektif *state-firms relationships* milik Susan Strange, yang berpendapat bahwa pemerintah harus mampu menyesuaikan perubahan struktural dalam politik global, khususnya terkait struktur produksi dalam pasar global, dan memberikan perhatian lebih pada semakin pentingnya peran perusahaan dalam perekonomian global.⁴⁸ Perspektif *state-business relations* tersebut dipadu padankan dengan pendekatan kapitalisme milik Scharpf, yang melihat bagaimana kemudian inti dari ekonomi politik adalah berpusat pada aktor atau pelaku pasar. Para pelaku pasar tersebut antara lain termasuk pelaku bisnis individu, perusahaan, kelompok produsen, serta pemerintah. Semua pelaku pasar tersebut berpusat pada perusahaan di mana perusahaan dianggap sebagai

⁴⁷ Stephen Shimada, 2012. "*EU-US Airplane Subsidy Disputes*". Department of Politics and International Studies, University of Warwick, hlm. 1.

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 17.

pelaku penting dalam ekonomi, karena perusahaan adalah satu-satunya aktor yang dapat menyesuaikan terhadap perubahan teknologi dalam persaingan pasar global.⁴⁹

Perspektif *state-business relationships* dan kapitalisme dapat menjawab keterlibatan atau penyebab pemerintah Amerika Serikat memberikan subsidi untuk Boeing LCA. Hubungan antara pemerintah Amerika Serikat dengan Boeing ditunjukkan melalui pemberian subsidi untuk Boeing LCA berupa pengembangan teknologi canggih melalui NASA, yang mana subsidi Boeing LCA tersebut diberikan karena hanya perusahaan lah aktor ekonomi yang dapat menyesuaikan dengan perkembangan teknologi sehingga dapat bertahan dan menguasai pasar global.⁵⁰ Selanjutnya, dalam *state-business relationships* juga meliputi adanya hubungan negara dengan negara (*state to state*) yaitu adanya hubungan antara Uni Eropa dan Amerika Serikat dalam sengketa subsidi, di mana kedua entitas tersebut saling membela kepentingan nasional masing-masing melalui Airbus dan Boeing.⁵¹ Terlepas dari adanya peran negara, WTO juga memiliki peran yang penting untuk memastikan apakah subsidi yang diberikan sesuai dengan peraturan ataukah tidak.

Studi terdahulu tersebut memiliki persamaan dengan penulis, yaitu topik kasus pemberian subsidi Boeing LCA dan penyebab Amerika Serikat memberikan subsidi untuk Boeing LCA. Namun, terdapat perbedaan, di mana Stephen Shimada menggunakan perspektif *state-business* dan kapitalisme, sedangkan penulis menggunakan teori *compliance* Hyoungh-kyu Chey dalam menjawab

⁴⁹ *Ibid.* hlm. 24.

⁵⁰ *Ibid.* hlm. 28.

⁵¹ *Ibid.* hlm. 39.

alasan Amerika Serikat tidak mematuhi Peraturan *SCM Agreement* tahun 2004-2012 terkait kasus pemberian subsidi *prohibited* dan *actionables* Boeing LCA.

Studi terdahulu kedua penulis berasal dari master thesis Ingrid Stolpestad dengan judul “*Challenging US Cotton Subsidies: What Can Explain the Change in US Policy vis-à-vis Brazil in the WTO Case on Cotton Subsidies?*”. Master thesis yang ditulis oleh Ingrid Stolpestad ini menjelaskan kasus sengketa atau perselisihan tentang subsidi kapas antara Brasil dan Amerika Serikat dalam WTO, serta berusaha menjawab pertanyaan mengapa Amerika Serikat mematuhi Peraturan WTO setelah DSB mengeluarkan dua set rekomendasi, yaitu pada tahun 2005 setelah persidangan pertama, dan tahun 2008 setelah persidangan kedua.

Kerangka teoritis yang digunakan dalam tulisan tersebut didasarkan pada teori *two-level games* dari Putnam, yang kemudian dilengkapi dengan tiga teori lainnya: teori kebijakan publik khususnya tentang peran kelompok kepentingan dan faktor kelembagaan, teori kepatuhan dengan fokus pada kombinasi antara perspektif managerial serta *enforcement* untuk melihat keefektifan penegakan (*enforcement*), dan teori Bachrach dan Baratz tentang *power-relations*.⁵²

Ingrid Stolpestad menjelaskan bahwa Amerika Serikat tidak mematuhi *SCM Agreement* bahkan sebelum Brasil mengeluarkan gugatan pada tahun 2002 disebabkan karena *reputation costs* atau norma tidak cukup untuk menciptakan kepatuhan. Dan, karena Brasil memilih untuk mengambil tindakan lebih lanjut dalam proses DSB setelah dikeluarkannya laporan pada tahun 2005, hal tersebut

⁵² Ingrid Stolpestad, 2011. “*What Can Explain the Change in US Policy vis-a-vis Brazil in the WTO Case on Cotton Subsidies?*”. Department of Political Science, Univeristy of Oslo, hlm. 36.

menunjukkan bahwa faktor-faktor kepatuhan dalam perspektif managerial yaitu norma dan reputasi tidak cukup untuk mendorong kepatuhan Amerika Serikat.⁵³

Selanjutnya, perspektif *enforcement* dalam teori kepatuhan menjelaskan bahwa penegakan (*enforcement*) hukum diperlukan bagi suatu negara agar mematuhi peraturan. Ingrid Stolpestad menjelaskan setelah laporan AB tahun 2005 rilis, Brasil memang mengancam dengan meminta sanksi, tetapi belum mendapat izin WTO. Terlepas bagaimanapun mekanisme WTO, penegakan tidak ditegakkan setelah rilisnya laporan AB tahun 2005. Namun, setelah laporan AB kedua tahun 2008 dirilis, terdapat penegakan.⁵⁴ *Cross-retaliation* yang dilegalkan WTO berkontribusi secara signifikan terhadap *power* Brasil berupa ancaman dari Brasil. Namun, mekanisme penegakan dalam WTO itu sendiri tidak cukup efektif karena ketidakpatuhan tidak diidentifikasi dengan cepat. Kasus ini digugat sejak 2002, dan memerlukan waktu enam tahun hingga rekomendasi akhir diadopsi oleh DSB.⁵⁵ Namun, setelah retaliasi diizinkan oleh WTO, retaliasi tersebut menjadi penting bagi Brasil, dan dapat menjelaskan alasan Amerika Serikat mematuhi Peraturan dan Keputusan WTO melalui amandemen *US Farm Bill* tahun 2012.⁵⁶

Studi terdahulu kedua tersebut memiliki persamaan dengan penelitian penulis, yaitu penggunaan *compliance theory* dalam menjelaskan ketidakpatuhan terhadap *SCM Agreement* WTO. Namun, penulis lebih memfokuskan penelitian pada ketidakpatuhan Amerika Serikat terhadap Peraturan *SCM Agreement* tahun 2004 hingga 2012 terkait subsidi Boeing menggunakan teori compliance Hyoun-

⁵³ *Ibid*, hlm. 82-83.

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 83-84.

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 85-86.

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 87

Kyu Chey. Selain itu, dalam penelitian tersebut tidak hanya membahas ketidakpatuhan terhadap Peraturan *SCM Agreement*, namun juga kepatuhan terhadap Keputusan WTO tahun 2008 yang menggunakan empat teori sekaligus.

Studi terdahulu ketiga yang digunakan oleh penulis, yaitu Jurnal milik Hyoung-kyu Chey dengan judul “*Explaining Cosmetic Compliance with International Regulatory Regimes: The Implementation of the Basle Accord in Japan, 1998-2003*”. Penelitian ini membahas terkait *cosmetic compliance* Jepang dalam rezim BIS, atau *Basle Accord*. Pada tahun 1988, *Bank for International Settlements* (BIS) melalui *the Basle Committee* yang terdiri dari otoritas regulasi bank negara-negara G10 membentuk *Basle Accord* dengan dua tujuan yaitu untuk memperkuat sistem perbankan internasional dan untuk menyamakan sistem penghitungan modal dalam perbankan internasional. Dalam rezim *Basle Accord*, merumuskan kerangka kerja untuk menghitung rasio kecukupan modal atau *capital adequacy ratios* (CAR) dan menetapkan CAR minimum bank sebesar 8 persen. *The Basle Accord* telah diadopsi lebih dari 100 negara di dunia.⁵⁷

Modal bank itu sendiri dibagi menjadi dua yaitu modal tingkat 1 (*tier 1 capital*) dan modal tingkat 2 (*tier 2 capital*). Total elemen modal tingkat 2 dibatasi hingga maksimum 100 persen dari total elemen modal tingkat 1. Penghitungan BIS CAR secara resmi dimaksudkan untuk diterapkan sepenuhnya kepada bank-bank internasional sejak akhir 1992, meskipun definisi “bank internasional” tidak secara jelas dinyatakan dalam *Accord*. Sehingga, pemerintah Jepang secara sempit mendefinisikan “bank internasional” sebagai bank yang

⁵⁷ Hyoung-kyu Chey, 2006. “*Explaining Cosmetic Compliance with International Regulatory Regimes: The Implementation of the Basle Accord in Japan, 1998-2003*”, hlm. 275. The London School of Economics and Political Science, University of London, New Political Economy.

memiliki cabang atau kantor perwakilan di luar negeri, dan yang harus memenuhi standar BIS menurut pemerintah Jepang hanya bank-bank tersebut saja.⁵⁸

Catatan ketidakpatuhan Jepang terhadap rezim BIS CAR atau *Basle Accord* berawal sejak masa resesi ekonomi. Resesi ekonomi yang melanda Jepang tahun 1990-an dan awal 2000-an menyebabkan bank-bank Jepang menghadapi kesulitan dalam meningkatkan modal baru selama resesi ekonomi sehingga keuntungan bank-bank Jepang yang belum terealisasi menjadi negatif. Tidak hanya itu, bank-bank Jepang juga mengalami kerugian atas pelepasan kredit dan pinjaman yang nominalnya melebihi laba operasional serta modal mereka sendiri. Sehingga, kredit ataupun pinjaman yang dikeluarkan oleh bank-bank Jepang semakin menurun selama masa resesi ekonomi pada pertengahan 1990-an.⁵⁹

Secara khusus, Usaha Kecil Menengah (UKM) Jepang merupakan pelaku bisnis yang paling terpukul akibat krisis kredit atau menurunnya pinjaman bank. Sebab, UKM sangat bergantung pada pinjaman dari bank, sedangkan perusahaan besar tidak terlalu terdampak karena dapat bergantung pada penggalangan dana langsung dari pasar modal. Jumlah kebangkrutan UKM meningkat tajam dari sekitar 14.700 pada tahun 1996 menjadi sekitar 16.300 pada tahun 1997 dan 19.000 pada tahun 1998, kemudian terus meningkat lagi pada tahun 2000.⁶⁰

Selain itu, sejak April 1998, negara-negara anggota rezim BIS atau *Basle Accord* termasuk Jepang juga diharuskan untuk menerapkan sistem *Prompt Correct Action* (PCA). Sistem PCA mengharuskan pemerintah setiap negara

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 275.

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 275-276.

⁶⁰ *Ibid*, hlm. 281.

untuk bertindak tegas dengan memberikan hukuman terhadap bank-bank yang standar perhitungan CAR nya turun di bawah 8 persen.⁶¹

Sehingga, sejak masa resesi ekonomi melanda Jepang yang menyebabkan UKM Jepang mengalami kebangkrutan ditambah lagi dengan akan diberlakukannya sistem PCA, maka satu hari sebelum implementasi sisem PCA mulai berlaku, pemerintah Jepang beralih ke standar akuntansi perhitungan domestik yaitu dengan menerapkan CAR minimum 4 persen. Setengah dari bank-bank Jepang yang menerapkan standar perhitungan BIS CAR kemudian beralih ke standar domestik pada saat itu. Akibatnya, jumlah bank-bank Jepang yang menerapkan standar perhitungan BIS CAR pada Maret 2003, hanya 10 persen.⁶²

Meskipun bank-bank Jepang yang beralih ke standar akuntansi perhitungan rasio kecukupan modal atau perhitungan CAR domestik bukan merupakan “bank internasional” menurut definisi Jepang yang sempit dari istilah tersebut, namun bank-bank Jepang tersebut tetap terlibat dalam kegiatan bisnis internasional karena melakukan transaksi dengan bank-bank asing.⁶³

Yang berarti bahwa standar akuntansi Jepang yang menerapkan perhitungan rasio kecukupan modal atau CAR minimum 4 persen dari yang seharusnya minimum 8 persen menurut rezim BIS, merupakan manipulasi yang dilakukan pemerintah Jepang. Pemerintah Jepang memanipulasinya dengan cara, pertama aturan pemerintah Jepang terkait klasifikasi aset dan penyisihan kerugian pinjaman yang dikeluarkan oleh bank-bank Jepang sangat tidak ketat, sehingga modal tier 1 dapat dihilangkan seluruhnya. Kedua, otoritas regulasi bank

⁶¹ *Ibid*, hlm. 275.

⁶² *Ibid*, hlm. 275-276.

⁶³ *Ibid*, hlm. 276.

pemerintah Jepang mengubah beberapa standar akuntansi perhitungan CAR bank-bank Jepang, dengan cara diizinkan untuk tidak mencatat kerugian yang tidak didasari pada kepemilikan surat berharga, namun justru diizinkan untuk menghitung 45 persen dari keuntungan yang belum direalisasi pada kepemilikan tanah sebagai modal tier 2. Ketiga, otoritas regulasi bank pemerintah Jepang menurunkan bobot risiko untuk aset bank tertentu. Keempat, bank-bank Jepang diizinkan untuk memasukkan aset pajak tangguhan (DTAs) dalam modal tier 1 dari tahun fiskal 1998, meskipun DTA tidak memiliki karakteristik utama dari modal bank, yaitu ketersediaan untuk memenuhi kerugian dalam hal kegagalan bank. Akhirnya, sebagian besar modal bank Jepang merupakan dana publik atau subsidi berupa pinjaman yang disuntikkan ke bank-bank Jepang sejak 1998.⁶⁴

Hyoung-Kyu Chey menuliskan bahwa fenomena ketidakpatuhan Jepang terhadap rezim BIS atau *Basle Accord* merupakan fenomena *cosmetic compliance*, karena ketidakpatuhan Jepang tidak secara eksplisit tertulis dalam *Accord* atau rezim BIS, namun dalam praktiknya tetap tidak mematuhi sebab pemerintah Jepang telah melakukan manipulasi dengan melakukan perubahan terhadap standar akuntansi perhitungan CAR domestik. Akibatnya, dari 134 bank di Jepang, hanya 7 bank yang mematuhi rezim BIS CAR, dan 127 bank Jepang lainnya tidak mematuhi atau beralih ke standar akuntansi perhitungan CAR domestik Jepang.⁶⁵

Hyoung-Kyu Chey kemudian menjelaskan alasan ketidakpatuhan Jepang terhadap rezim BIS atau *Basle Accord*. Pertama, karena lemahnya tekanan eksternal yang berasal dari negara-negara G10 yang tidak memberikan tekanan

⁶⁴ *Ibid*, hlm. 276.

⁶⁵ *Ibid*.

kepatuhan berupa kerugian kepada Jepang, sebab ketidakpatuhan Jepang dengan mengubah standar akuntansi perhitungan CAR dengan tidak mencatat kerugian yang tidak direalisasikan pada kepemilikan surat berharga bukanlah tindakan yang mencerminkan suatu ketidakpatuhan menurut *Basle Accord* atau rezim BIS.⁶⁶ Sehingga, keuntungan Jepang lebih besar daripada kerugian atas ketidakpatuhan sebab Jepang tidak mendapatkan tekanan kepatuhan berupa kerugian dari negara-negara lain. Selain itu, dalam *Basle Accord* sendiri tidak memiliki penegakan (*enforcement*) karena dalam *Basle Concordat* yang dibentuk negara-negara G10 menetapkan prinsip pengawasan negara asal atas solvabilitas cabang-cabang bank asing. Dalam artian, penegakan terhadap peraturan rezim BIS menjadi tanggung jawab otoritas pemerintah masing-masing negara.⁶⁷

Selanjutnya, Hyoung-kyou Chey menjelaskan bahwa ketidakpatuhan Jepang terjadi karena tidak mendapatkan tekanan kepatuhan dari pelaku pasar yang dapat mempengaruhi perhitungan kerugian dan keuntungan melalui permintaan pasar perbankan Jepang, yaitu dari tiga lembaga peringkat kredit terbaik di antaranya: Moody's Investors Service, Standard & Poor's dan Fitch Ratings, yang tidak memberikan kerugian dalam kegiatan pasar perbankan Jepang berupa pemberian rating buruk kepada bank-bank Jepang yang tidak mematuhi standar BIS.⁶⁸ Bahkan, peringkat jangka panjang dan layanan investor bank-bank Jepang cenderung meningkat di atas rata-rata dan tetap stabil meskipun Jepang tidak mematuhi dengan mengubah standar perhitungan CAR domestiknya.⁶⁹

⁶⁶ *Ibid*, hlm. 278.

⁶⁷ *Ibid*, hlm. 278-279.

⁶⁸ *Ibid*, hlm. 279-280.

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 280.

Hyoung-kyu Chey menjelaskan bahwa ketidakpatuhan Jepang sangat dipengaruhi oleh tekanan domestik, yang berasal dari kelompok kepentingan pemerintah dan kelompok kepentingan yang memiliki *electoral influence*. Posisi kebangkrutan UKM Jepang yang semakin meningkat, membuat anggota kabinet subkomite kebijakan perbankan dari partai *Liberal Democratic Party* (LDP) memaksa bank agar menerima dana publik dan mengubah standar perhitungan CAR nya. LDP menerapkan peraturan tersebut untuk meningkatkan pinjaman kepada UKM Jepang.⁷⁰ Sebab, sektor UKM adalah pelaku ekonomi utama dalam Jepang. Selain itu, pelaku UKM adalah aktor yang sangat penting secara politis, karena sektor UKM memiliki jumlah pekerja sebanyak 60% dari total pekerja di semua sektor, mendukung partai LDP dalam pemilihan. Sehingga, partai LDP memiliki kepentingan dalam proses pembuatan kebijakan perbankan untuk melindungi UKM dengan meningkatkan pinjaman bank kepada UKM.⁷¹ Dengan demikian, politik domestik merupakan fokus utama penyebab ketidakpatuhan.⁷²

Studi terdahulu ketiga memiliki persamaan dengan penelitian penulis yaitu penggunaan teori *compliance* dalam menjawab alasan negara tidak mematuhi peraturan rezim regulasi internasional, dengan memeriksa keefektifan strategi kepatuhan berbasis eksternalitas dan pasar, serta faktor politik domestik yang menjadi penyebab utama ketidakpatuhan. Namun, studi terdahulu ketiga memiliki perbedaan dengan penulis, di mana topik penelitian Hyoung-kyu Chey membahas tentang ketidakpatuhan Jepang terhadap *Bassle Accord* dalam kasus perbankan. Sedangkan penelitian penulis membahas mengenai alasan ketidakpatuhan

⁷⁰ *Ibid*, hlm. 282-283.

⁷¹ *Ibid*, 282-283.

⁷² *Ibid*, hlm. 284.

Amerika Serikat terhadap Peraturan *SCM Agreement* terkait dengan pemberian subsidi *prohibited* dan *actionables* untuk Boeing LCA tahun 2004-2012.

2.2 Kerangka Teori

Teori merupakan suatu penjelasan umum yang menjawab pertanyaan “mengapa sesuatu terjadi?” dan “kapan sesuatu dapat diduga akan terjadi?”. Teori adalah kumpulan dari serangkaian konsep yang menjelaskan secara logis dan saling berhubungan. Keberadaan konsep diturunkan lagi menjadi variabel yang dapat diamati secara langsung dan lebih dari satu. Dalam mengamati fenomena yang diteliti, perlu adanya ukuran yang dapat diteliti dengan menghubungkan antara konsep, variabel, dan fenomena secara langsung yang disebut indikator⁷³.

Keberadaan suatu teori dalam melakukan observasi sebuah fenomena perlu dievaluasi karena kemampuan teori yang dapat menjelaskan dan menyederhanakan berbagai macam fenomena yang diteliti menjadi lebih mudah untuk dipahami. Kemampuan teori dalam menjelaskan fenomena tidak terlepas dari logika yang dimiliki oleh sebuah teori, yaitu konsisten, valid, dan empiris⁷⁴.

Disamping itu, teori dapat menggambarkan hubungan antar dua variabel atau lebih dan menghasilkan dampak (*output*) berupa penjelasan terhadap suatu fenomena yang diteliti secara jelas. Teori juga dapat digunakan untuk memprediksi kemungkinan yang akan terjadi atau sebuah fenomena masa depan. Akan tetapi, tidak semua teori dapat menjelaskan suatu fenomena secara akurat

⁷³ Mohtar Mas'ood, 1990, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, hlm. 125.

⁷⁴ Alexander Wend, Jack S. Levy, Richard Little, 2014, *Metodologi Ilmu Hubungan Internasional Perdebatan Paradigmatik dan Pendekatan Alternatif*. Diterjemahkan oleh: Asrudin, Mirza Jaka Suryana, dan Musa Maliki, hlm. 6.

karena teori sendiri pada dasarnya memiliki simplifikasi terhadap realita yang didasarkan pada asumsi-asumsi yang dibuat oleh pembuat teori itu sendiri⁷⁵.

2.2.1. Perspektif dalam Teori *Compliance*

Istilah kepatuhan mengacu pada kesesuaian perilaku oleh subjek hukum dari perilaku yang ditentukan dengan isi dalam peraturan.⁷⁶ Sebaliknya, ketidakpatuhan atau pelanggaran adalah perilaku yang menyimpang secara signifikan dari perilaku yang ditentukan.⁷⁷ Definisi kepatuhan tersebut berguna untuk studi empiris, karena dapat meningkatkan kejelasan operasional konsep melalui pembedaan kepatuhan dan ketidakpatuhan dengan cara yang jelas.⁷⁸

Secara umum, terdapat dua perspektif besar untuk melihat kepatuhan terhadap hukum atau rezim internasional. Pertama, adalah model rasionalis yang berfokus pada penegakan hukum (*enforcement*) sebagai sarana untuk mencegah dan menghukum ketidakpatuhan dengan mengubah perhitungan keuntungan dan kerugian dari aktor yang tidak patuh.⁷⁹ Kedua, adalah model normatif yang berfokus pada kerja sama sebagai sarana untuk mencegah ketidakpatuhan.⁸⁰

Model rasionalis atau perspektif *enforcement* menggunakan dasar logika *consequences* yang memandang bahwa negara sebagai aktor kesatuan, rasional, dan mementingkan diri sendiri, yang mendasarkan pilihannya secara rasional dengan mempertimbangkan penghitungan kerugian dan keuntungan (*calculate the*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Oran R. Young, 1979. "*Compliance and Public Authority: A Theory with International Applications*". New York, London, Resources for the Future Press, hlm. 4.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Ronal B. Mitchell, 1994. "*Regime Design Matters: International Oil Pollution and Treaty Compliance*". International Organization, 48, No. 3, hlm. 429.

⁷⁹ Dave Grossman dan Durwood Zaelke, 2007. "*An Introduction to Theories of Why States and Firm Do (and Do Not) Comply with Law*". Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement (INECE), Washington DC, hlm. 74.

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 74.

costs and benefits) dari tindakan kepatuhan dan ketidakpatuhannya dalam tatanan dunia internasional. Model rasionalis sama halnya dengan perspektif realis dalam teori kepatuhan.⁸¹ Yaitu bahwa bahwa patuh atau tidaknya suatu negara terhadap hukum internasional adalah rasionalitas negara saja. Dalam perspektif neorealis memandang bahwa patuh atau tidaknya negara berdasarkan pertimbangan *national interest*-nya.⁸² Hukum internasional hanya memiliki sedikit pengaruh terhadap perilaku negara, karena sebagian besar patuh atau tidaknya negara berdasarkan kepentingan pribadi negara-negara tersebut. Selain itu, penyebab untuk menjawab patuh atau tidaknya negara terhadap peraturan internasional adalah bahwa kepatuhan ataupun ketidakpatuhan adalah bagian dari strategi.⁸³ Maka, ketidakpatuhan dilakukan secara sengaja oleh negara.

Dalam arena internasional, negara bukan lagi satu-satunya aktor yang dapat mengerahkan kekuatan sendiri untuk mempengaruhi perilaku negara lain; sumber utama keuangan seperti perusahaan multinasional adalah aktor yang semakin penting dalam dinamika kekuasaan internasional.⁸⁴ Kepatuhan itu sendiri ditafsirkan sebagai hasil paksaan dari negara ataupun aktor lainnya yang lebih berkuasa atau memiliki *power* yang cukup kuat.⁸⁵ Sehingga, alternatif solusi untuk menangani tindakan ketidakpatuhan yaitu dengan solusi dalam pendekatan *enforcement*, yang menekankan pada tindakan pemaksaan terhadap negara yang

⁸¹ *Ibid*, hlm. 74.

⁸² Andrew T. Guzman, 2002. "*A Compliance-Based Theory of International Law*". California Law Review, Volume 90, Issue 6, Article 2, hlm. 1837.

⁸³ *Op.cit.*, Dave Grossman dan Durwood Zaelke, 2007, hlm. 75.

⁸⁴ *Ibid*, hlm. 75.

⁸⁵ *Ibid*.

tidak patuh oleh negara-negara lain melalui tindakan penegakan hukum (*enforcement*) oleh rezim regulasi internasional.⁸⁶

Sedangkan, model normatif mendasarkan pada logika *appropriateness*, yang melihat bahwa tindakan kepatuhan didasarkan pada norma dan kewajiban terhadap suatu peraturan hukum yang telah berperan dalam mengatur masyarakat sehingga harus dipatuhi. Model normatif yang mendasarkan pada logika *appropriateness* sama halnya dengan perspektif *managerialism* dalam teori kepatuhan yang dikembangkan oleh Abram dan Antonia Chayes, bahwa pendekatan kepatuhan berdasarkan hukum tradisional. Seperti analisis yang dijelaskan oleh Chayes bahwa negara memiliki kecenderungan untuk mematuhi komitmen internasional mereka karena: Perjanjian menghasilkan norma-norma hukum yang diterima sebagai kewajiban; negara memiliki kepentingan dalam mematuhi aturan; Kepatuhan menciptakan efisiensi dari kelambanan birokrasi⁸⁷.

Managerialism berpendapat bahwa ketidakpatuhan muncul karena *managerial*, yaitu berasal dari kurangnya kapasitas atau sumber daya, kurangnya komitmen, ketentuan yang ambigu, waktu yang tidak mencukupi antara komitmen dan kinerja, serta adanya kesalahan atau kurangnya komunikasi.⁸⁸ Sehingga, ketidakpatuhan yang dilakukan seringkali tidak disengaja, karena sejatinya negara adalah entitas yang memiliki niat baik untuk patuh namun tidak mampu.⁸⁹ Maka, jawaban untuk mengatasi permasalahan ketidakpatuhan adalah dengan solusi

⁸⁶ Hyoung-kyu Chey, 2006. "*Compliance with International Regulatory Regimes: The Basel Capital Adequacy Accord in Japan, South Korea, and Taiwan, 1988-2003*". The London School of Economics and Political Science, University of London, hlm. 18-19.

⁸⁷ *Op.cit*, Dave Grossman dan Durwood Zaelke, 2007, hlm. 75.

⁸⁸ *Ibid*, hlm. 75.

⁸⁹ *Ibid*, hlm. 77.

managerial, yaitu diselesaikan secara kooperatif, yang dapat dikelola melalui prosedur penyelesaian sengketa, bantuan teknis dan keuangan, dan transparansi yang secara umum ditujukan untuk peningkatan kinerja kolektif.⁹⁰

Penulis menggunakan sebuah tulisan dari Hyoungh-kyu Chey untuk melakukan analisis ketidakpatuhan Amerika Serikat terhadap Peraturan *SCM Agreement* WTO terkait pemberian subsidi *prohibited* dan *actionables* untuk Boeing LCA. Dalam tulisannya, Hyoungh-Kyu Chey tidak menjelaskan secara eksplisit terkait dengan perspektif apa yang digunakan dalam teorinya.

Namun, penulis menyimpulkan bahwa Hyoungh-Kyu Chey menekankan argumen perhitungan kerugian dan keuntungan (*cost/benefit calculation*) dalam variabel eksternalitas dan pasar yang mendasari pilihan negara untuk mematuhi atau tidak mematuhi peraturan rezim. Dalam artian, negara tidak mematuhi peraturan rezim regulasi internasional sebab keuntungan yang diperoleh negara atas ketidakpatuhannya lebih besar daripada kerugian yang diperoleh atas ketidakpatuhannya, dan sebaliknya. Selain itu, Hyoungh-Kyu Chey juga menuliskan bahwa politik domestik yaitu preferensi kelompok kepentingan yang menekan pemerintah menjadi faktor utama penyebab negara tidak mematuhi.⁹¹

Dengan demikian, penulis menyimpulkan bahwa teori *compliance* Hyoungh-Kyu Chey ini menggunakan perspektif realis atau model rasionalis yang menggunakan dasar logika *consequences* bahwa negara sebagai aktor rasional mendasarkan pilihannya berdasarkan perhitungan *cost/benefit* dalam memutuskan

⁹⁰ *Ibid*, hlm. 75-76.

⁹¹ *Op.cit*, Hyoungh-kyu Chey, 2006. “*Compliance with International Regulatory Regimes: The Basel Capital Adequacy Accord in Japan, South Korea, and Taiwan, 1988-2003*”. The London School of Economics and Political Science, University of London, hlm. 19-26.

untuk mematuhi atau tidak mematuhi peraturan rezim, serta berdasarkan atas pertimbangan kepentingan nasional (*national interest*) yang sangat dipengaruhi oleh faktor politik domestik yaitu preferensi kelompok kepentingan dalam menekan kebijakan pemerintah agar selaras dengan preferensi mereka.

2.2.2. Teori *Compliance* Hyoung-Kyu Chey

Konsep kepatuhan yang diaplikasikan terhadap berbagai macam kasus membuat studi tentang kepatuhan mengalami kesulitan dalam mengaitkan analisis kepatuhan dengan isu efektivitas rezim, yang merupakan pertanyaan mendasar tentang kepatuhan. Banyak penstudi membatasi fokus analisisnya dalam menentukan definisi terhadap kepatuhan yaitu apabila perilaku dari subjek hukum sesuai dengan peraturan eksplisit yang ditentukan dalam rezim internasional, sementara menentukan ketidakpatuhan secara jelas apabila perilaku yang dilakukan tidak sesuai atau melanggar peraturan rezim internasional.⁹² Teori *compliance* Hyoung-kyu Chey berusaha mengisi kekosongan penting (*fill some of these important gaps*) dalam kajian kepatuhan dengan menyajikan sebuah studi mendalam mengenai bentuk ketidakpatuhan yang lebih spesifik namun umum.⁹³

Langkah penting dalam melakukan analisis kepatuhan terhadap peraturan rezim regulasi internasional adalah memiliki definisi kepatuhan yang jelas. Dalam teori *compliance* Hyoung-kyu Chey, kepatuhan didefinisikan erat kaitannya dengan efektivitas rezim. Dengan demikian, konsep efektivitas rezim harus ditetapkan dengan jelas terlebih dahulu. Analisis kepatuhan juga harus memiliki

⁹² Hyoung-kyu Chey, 2006. "*Compliance with International Regulatory Regimes: The Basel Capital Adequacy Accord in Japan, South Korea, and Taiwan, 1988-2003*". The London School of Economics and Political Science, University of London, hlm. 13.

⁹³ *Op.cit*, Hyoung-kyu Chey, 2006. "*Explaining Cosmetic Compliance with International Regulatory Regimes: The Implementation of the Basle Accord in Japan, 1998-2003*", hlm. 271.1

definisi yang jelas terkait implementasi. Maka, Hyoung-kyu Chey mendefinisikan ketiga konsep, yaitu efektivitas rezim, kepatuhan, dan implementasi.⁹⁴

Efektivitas rezim (*Regime effectiveness*) dapat dilihat dari beragam sudut yang berbeda. Oran R. Young dalam Hyoung-kyu Chey mengartikulasikan enam dimensi efektivitas rezim yang berbeda, di antaranya: Efektivitas pemecahan masalah, efektivitas pencapaian tujuan, efektivitas perilaku, efektivitas proses, efektivitas konstitutif, dan efektivitas evaluatif. Hyoung-kyu Chey mendasarkan konsep efektivitas rezim pada dimensi pertama dari konsep efektivitas rezim milik Oran R. Young. Efektivitas rezim didefinisikan sebagai sejauh mana rezim tersebut mencapai tujuan akhirnya (*ultimates objectives*).⁹⁵ Dalam artian, keefektifan di sini maksudnya adalah derajat di mana peraturan suatu rezim regulasi internasional dapat mempengaruhi perilaku anggotanya.

Berikutnya, penjelasan Hyoung-kyu Chey terkait dengan konsep kepatuhan. Sebagian besar penstudi kepatuhan terhadap rezim internasional sejalan dengan pemikiran Oran R. Young dalam menentukan definisi kepatuhan dan ketidakpatuhan. Oran R. Young mendefinisikan kepatuhan terjadi ketika perilaku aktual dari subjek hukum sesuai dengan perilaku yang ditentukan, sebaliknya ketidakpatuhan atau pelanggaran mengacu pada keadaan di mana perilaku aktual dari subjek hukum menyimpang secara signifikan dari perilaku yang ditentukan. Definisi kepatuhan dan ketidakpatuhan yang secara sempit berfokus pada kesesuaian perilaku terhadap ketentuan ekspilisit rezim tersebut

⁹⁴ *Op.cit.*, Hyoung-kyu Chey, 2006. "Compliance with International Regulatory Regimes: The Basel Capital Adequacy Accord in Japan, South Korea, and Taiwan, 1988-2003", hlm. 14.

⁹⁵ *Ibid*, hlm. 15.

menjadi tidak relevan ketika berhadapan dalam menangani efektivitas rezim regulasi internasional di mana *cosmetic compliance* terjadi.⁹⁶

Istilah *cosmetic compliance* mengacu pada negara, di mana pemerintah memanipulasi implementasi rezim regulasi internasional di wilayah yurisdiksi mereka dengan secara formal mematuhi ketentuan eksplisit dari rezim regulasi internasional, tetapi dalam praktiknya, tidak mematuhi atau tidak sesuai dengan tujuan akhir dari rezim tersebut. *Cosmetic compliance* adalah ketidakpatuhan yang dimanipulasi agar secara formal terlihat patuh, padahal intinya tidak mematuhi Peraturan rezim. *Cosmetic compliance* tidak dapat dikatakan sebagai bentuk ketidakpatuhan dari sudut pandang hukum. Akan tetapi, *cosmetic compliance* merupakan bentuk ketidakpatuhan dalam hal efektivitas rezim, karena rezim yang mengatasinya tidak mampu menyelesaikan masalah yang dihadapinya.⁹⁷

Istilah *comprehensive compliance* mengacu pada negara, di mana pemerintah tidak hanya melakukan kepatuhan terhadap ketentuan eksplisit tetapi juga implisit atau tujuan akhir dari rezim regulasi internasional tersebut. Perbedaan antara dua jenis definisi yang berbeda tersebut mempermudah pengidentifikasian kepatuhan atau ketidakpatuhan dalam hal efektivitas rezim.⁹⁸

Istilah ketidakpatuhan atau pelanggaran merupakan ketidaksesuaian perilaku terhadap peraturan dalam rezim regulasi internasional baik secara eksplisit maupun implisit. Dikatakan sebagai suatu tindakan ketidakpatuhan, sebab tindakan tersebut tidak dapat dibenarkan dari sudut pandang hukum.⁹⁹

⁹⁶ *Ibid*, hlm. 16.

⁹⁷ *Ibid*, hlm. 16-17.

⁹⁸ *Ibid*, hlm. 17.

⁹⁹ *Ibid*, hlm. 16.

Berikutnya, penjelasan Hyoung-Kyu Chey terkait dengan implementasi. Implementasi menurut Daniel A. Mazmanier dan Paul Sebatier dalam Hyoung-kyu Chey merupakan bentuk tindakan yang dilaksanakan dan diwujudkan setelah dikeluarkannya suatu kebijakan, yang mencakup usaha untuk mengelola dan menimbulkan dampak substantif yang nyata kepada masyarakat atau suatu peristiwa. Implementasi mengacu pada kegiatan atau tindakan pemerintah suatu negara yang menerapkan dan mempraktekkan peraturan rezim. Implementasi peraturan rezim tidak selalu berhubungan positif dengan efektivitas rezim. Implementasi hanyalah sebuah proses di mana rezim regulasi internasional dipraktekkan. Implementasi dapat menciptakan *comprehensive compliance*, tetapi juga dapat menjadi cara untuk mendorong terjadinya *cosmetic compliance*.¹⁰⁰ Apabila peraturan rezim regulasi internasional tidak diterapkan baik secara eksplisit maupun implisit, maka yang terjadi adalah ketidakpatuhan.¹⁰¹

Dengan demikian, penulis menyimpulkan bahwa hubungan antara kepatuhan dan implementasi terhadap efektifitas rezim adalah saling berkaitan. Dalam artian, jika pemerintah suatu negara melakukan implementasi baik terhadap peraturan yang eksplisit maupun implisit atau mengimplementasikan tujuan akhir dari suatu rezim regulasi internasional, maka berarti negara tersebut melakukan *comprehensive compliance*. Sebaliknya, apabila pemerintah suatu negara melakukan manipulasi dalam implementasi yang dilakukan untuk secara formalitas mematuhi peraturan yang eksplisit dari rezim regulasi internasional tetapi dalam praktiknya tidak sesuai atau tidak mematuhi peraturan implisit atau

¹⁰⁰ *Ibid*, hlm. 17.

¹⁰¹ *Ibid*, hlm. 16.

tujuan akhir dari rezim regulasi internasional, maka yang terjadi adalah *cosmetic compliance*. Apabila pemerintah suatu negara tidak menerapkan peraturan rezim baik secara eksplisit maupun implisit, maka yang terjadi adalah ketidakpatuhan.

Fenomena yang menjadi pembahasan penulis yaitu ketidakpatuhan Amerika Serikat terhadap Peraturan *SCM Agreement* terkait subsidi Boeing LCA merupakan fenomena ketidakpatuhan. Hal tersebut dikarenakan, ketidakpatuhan Amerika Serikat terkait subsidi Boeing LCA ini merupakan tindakan yang tidak dapat dibenarkan menurut sudut pandang hukum. Sebab, pemberian subsidi Boeing LCA oleh Amerika Serikat merupakan tindakan ketidakpatuhan menurut hukum perdagangan internasional dalam rezim WTO, yang dapat dilihat dalam laporan *Appellate Body* WTO yang rilis pada 12 Maret 2012 bahwa subsidi Boeing LCA Amerika Serikat tidak mematuhi Peraturan *SCM Agreement* sebab termasuk dalam kategori subsidi *prohibited* berdasarkan Pasal 3.1(a) *SCM Agreement*, serta termasuk dalam kategori subsidi *actionables* berdasarkan Pasal 5(c), 6.3(b) dan (c) *SCM Agreement*,¹⁰² atas gugatan atau laporan dari Uni Eropa melalui jalur hukum pada mekanisme penyelesaian sengketa dagang WTO pada 6 Oktober 2004¹⁰³ dan yang diajukan kembali pada tanggal 27 Juni 2005.¹⁰⁴

Berbeda dengan *cosmetic compliance* yang meskipun merupakan bentuk ketidakpatuhan terhadap efektivitas rezim, namun fenomena *cosmetic compliance* tidak dapat dikatakan sebagai bentuk ketidakpatuhan dari sudut pandang hukum.

Di samping itu, penulis juga memilih untuk menggunakan teori *compliance* Hyoun-Kyu Chey sebab menawarkan variabel yang lebih lengkap

¹⁰² *Loc.cit*, WTO website, "US – Measures Affecting Trade in LCA– Second Complaint : DS353".

¹⁰³ *Loc.cit*, WTO website, "US – Measures Affecting Trade in LCA : DS317".

¹⁰⁴ *Op.cit*, WTO website, "US – Measures Affecting Trade in LCA– Second Complaint : DS353".

seperti menekankan perhitungan kerugian dan keuntungan dalam variabel eksternalitas dan pasar, serta menekankan pentingnya tekanan politik domestik, daripada teori-teori *compliance* sebelumnya yaitu milik Chayes atau Guzman.

2.3. Definisi Konseptual

2.3.1. *Externality-Based Compliance Mechanism*

Para penstudi sistemik menganggap negara sebagai aktor rasional yang berperilaku untuk memajukan kepentingannya sendiri dalam struktur anarki pada sistem internasional.¹⁰⁵ Dalam artian, negara membuat keputusan kepatuhan atau ketidakpatuhan berdasarkan perhitungan kerugian dan keuntungan (*cost/benefit calculation*) dari negara tersebut.¹⁰⁶ Sementara itu, kepatuhan atau ketidakpatuhan negara berdampak pada kepentingan negara-negara lainnya.¹⁰⁷

Hyoung-Kyu Chey menyebut tekanan kepatuhan ini sebagai *externality-based compliance mechanism* atau tekanan kepatuhan berbasis eksternalitas.¹⁰⁸ Maksudnya, negara-negara lain yang menderita eksternalitas negatif akibat ketidakpatuhan suatu negara, akan memberikan tekanan kepatuhan, dengan cara memberikan peningkatan kerugian (*by raising the costs of non compliance*) kepada negara yang tidak patuh.¹⁰⁹ Peningkatan kerugian yang dimaksud adalah berupa pemberian kerugian yang besar. Kerugian yang diberikan oleh negara-negara lain yang menderita eksternalitas negatif akibat ketidakpatuhan suatu

¹⁰⁵ Hyoung-kyu Chey, 2006. “*Compliance with International Regulatory Regimes: The Basel Capital Adequacy Accord in Japan, South Korea, and Taiwan, 1988-2003*”, hlm. 19.

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 19.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

negara akan besar dan efektif apabila berupa sanksi yang melebihi atau lebih besar daripada keuntungan yang didapatkan negara atas ketidakpatuhannya.¹¹⁰

Negara dapat secara sukarela mematuhi rezim internasional dan tanpa adanya paksaan jika kepatuhan dapat meningkatkan kepentingan mereka.¹¹¹ Akan tetapi, peraturan rezim akan sulit untuk dibangun ketika negara tidak lagi sepakat mengenai peraturan yang telah ditetapkan, demi memenuhi preferensi masing-masing.¹¹² Rezim internasional yang sifatnya adalah kolaborasi permainan, menghadapi permasalahan dalam kegiatan pemantauan dan kepatuhan. Kolaborasi permainan digambarkan sebagai *prisoners dilemma*, di mana aktor akan memilih untuk memiliki motif campuran, yaitu mematuhi sekaligus tidak mematuhi peraturan secara bersamaan ataupun melakukan kecurangan lainnya.¹¹³ Sederhananya, meskipun negara memperoleh keuntungan yang besar dari kepatuhan, namun negara akan memperoleh keuntungan yang lebih besar dari tindakan ketidakpatuhan yang dilakukan.¹¹⁴ Dalam artian, kepatuhan tidak terlalu mendatangkan keuntungan bagi negara tersebut, dan ketidakpatuhan justru mendatangkan keuntungan yang lebih besar bagi negara yang tidak patuh.¹¹⁵

Sehingga, prospek kepatuhan sulit diwujudkan, Sebab tujuan negara adalah tidak hanya mencari keuntungan absolut tetapi juga keuntungan relatif.¹¹⁶

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*, hlm. 19.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ *Ibid.*, hlm. 20.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

Sementara itu, ketidakpatuhan suatu negara menghasilkan eksternalitas negatif bagi negara-negara lainnya.¹¹⁷ Sehingga, negara-negara lain yang memiliki kepentingan terhadap kepatuhan negara akan memberikan tekanan kepatuhan.¹¹⁸

Selain itu, dalam rezim regulasi internasional, tindakan penegakan dalam setiap rezim tidak selalu sama satu dengan yang lainnya.¹¹⁹ Sebab, beberapa rezim regulasi internasional dibentuk oleh negara yang dominan atau kelompok negara berkuasa yang mempromosikan kepentingannya sendiri.¹²⁰ Rezim yang demikian dianggap lemah karena mayoritas negara kemungkinan besar akan banyak melakukan ketidakpatuhan.¹²¹ Maka, kuat dan efektifnya tindakan penegakan (*enforcement*) rezim regulasi internasional juga penting untuk memastikan terciptanya kepatuhan negara terhadap peraturan rezim.¹²² Oleh karena itu, hukuman atau sanksi melalui tindakan penegakan rezim kepada negara yang tidak mematuhi peraturan harus besar dan merugikan (*severe punishment*) hingga pada titik setidaknya sama atau sepadan dengan keuntungan yang diperoleh negara atas ketidakpatuhan yang telah dilakukannya.¹²³

Contoh kongkrit kuat dan efektifnya tindakan penegakan (*enforcement*) rezim regulasi internasional adalah yang mengatur terkait dengan kontrol atas pencucian uang, meskipun rezim tersebut tidak terlalu dilembagakan.¹²⁴ Beberapa negara kecil seperti misalnya Swiss, Liechtenstein, atau Luksemburg

¹¹⁷ *Ibid*, hlm. 20-21.

¹¹⁸ *Ibid*, hlm. 21.

¹¹⁹ *Ibid*, hlm. 21.

¹²⁰ *Ibid*.

¹²¹ *Ibid*.

¹²² *Ibid*.

¹²³ *Ibid*.

¹²⁴ *Ibid*.

dan beberapa negara berkembang memiliki sejumlah alasan untuk tidak mengadopsi atau tidak mematuhi peraturan *anti-money laundering*.¹²⁵ Pembentukan rezim *Financial Action Task Force* pada tahun 1989 ini sendiri diinisiasi oleh Amerika Serikat dan juga Eropa sebagai *powerful states* dalam rezim OECD.¹²⁶ Rezim *Financial Action Task Force* menekan kepada negara-negara anggotanya maupun kepada negara-negara non-anggota untuk menerapkan peraturan atau kontrol atas pencucian uang melalui mekanisme penegakan yang kuat dan efektif dari rezim FATF,¹²⁷ yaitu penegakan yang melibatkan *Financial Intelligence Unit* dan penegak hukum negara seperti otoritas jasa keuangan. Sehingga, pada awal 2000, hampir semua negara setuju bahwa pencucian uang harus dianggap sebagai kejahatan dan harus dibasmi.¹²⁸

Dengan demikian, yang dimaksud dengan tekanan kepatuhan berbasis eksternalitas di sini adalah tekanan kepatuhan yang berasal dari negara-negara lain yang menderita eksternalitas negatif akibat ketidakpatuhan suatu negara berupa peningkatan kerugian (*raise the costs of non compliance*). Tekanan akan besar dan efektif apabila peningkatan kerugian yang diberikan oleh negara-negara lain yang menderita eksternalitas negatif akibat ketidakpatuhan suatu negara tersebut, lebih besar daripada keuntungan yang diperoleh negara atas ketidakpatuhan yang dilakukannya.¹²⁹ Selain itu, tekanan kepatuhan juga berasal dari tindakan penegakan (*enforcement*) dari rezim regulasi internasional dalam

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*, hlm. 19-20.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*, hlm. 19.

menindak negara yang tidak patuh akan kuat dan efektif apabila berupa sanksi merugikan (*severe punishment*), yaitu sanksi atau hukuman yang memberikan kerugian hingga pada titik setidaknya sama atau sepadan dengan keuntungan yang diperoleh negara atas ketidakpatuhan yang dilakukannya.¹³⁰

2.3.2. *Market-Based Compliance Mechanism*

Perspektif berbasis pasar berpendapat bahwa kekuatan pasar dapat memfasilitasi kepatuhan terhadap rezim regulasi internasional yang diterima oleh pasar.¹³¹ Dalam artian, peraturan yang ditetapkan rezim regulasi internasional dijadikan acuan penting bagi pelaku pasar yang dapat mengevaluasi daya saing dari target regulasi yang relevan dari peraturan rezim.¹³²

Proses tekanan kepatuhan yang berasal dari pasar harus didahului terlebih dahulu kemampuan pelaku pasar dalam menciptakan persepsi mengenai tindakan buruk yang dilakukan oleh negara yang tidak patuh. Dalam artian, jika pelaku pasar menjadikan peraturan rezim sebagai acuan dan hal penting yang harus ditegakkan, maka negara yang tidak sesuai atau tidak mematuhi peraturan akan mendapatkan hukuman dari pasar berupa kerugian dalam kegiatan pasarnya. Seperti misalnya dalam kegiatan pasar perbankan, kerugian dapat berupa perbedaan peringkat kredit, selisih pinjaman, atau alokasi aset yang berbeda.¹³³ Maka, kerugian yang dimaksud adalah yang dapat mempengaruhi permintaan pasar negara yang tidak patuh.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*, hlm. 22.

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*

Mekanisme kepatuhan berbasis pasar juga secara khusus mengacu pada tekanan kepatuhan berdasarkan tekanan kompetitif atau tekanan yang berkaitan dengan daya saing dari pasar (*competitive pressure from market*).¹³⁴ Akan tetapi, persaingan sengit (*fierce competition*) dalam pasar global memang cenderung menghasilkan tendensi yang kuat terhadap ketidakpatuhan negara-negara.¹³⁵

Tekanan kepatuhan berbasis pasar sangat dipengaruhi oleh perhitungan kerugian dan keuntungan (*cost/benefit calculations*) melalui mekanisme pasar.¹³⁶ Sehingga, tekanan kepatuhan berbasis pasar adalah dari pelaku pasar yang dapat mempengaruhi perhitungan kerugian dan keuntungan (*cost/benefit calculation*) dalam kegiatan pasar negara yang tidak patuh melalui mekanisme pasar. Dalam artian, tekanan kepatuhan berbasis pasar adalah yang diberikan oleh pelaku pasar berupa pemberian kerugian yang dapat mempengaruhi permintaan dalam kegiatan pasar negara yang tidak patuh. Dengan demikian, tekanan kepatuhan berbasis pasar akan besar dan efektif apabila negara yang tidak mematuhi peraturan rezim regulasi internasional tidak mendapatkan keuntungan dari ketidakpatuhannya atau dirugikan atas ketidakpatuhannya melalui mekanisme pasar.¹³⁷

2.3.3. Domestic Compliance Mechanism

Politik domestik juga dapat mempengaruhi kepatuhan ataupun ketidakpatuhan suatu negara terhadap peraturan rezim regulasi internasional. Dalam pandangan domestik, kebijakan pemerintah dipengaruhi oleh identitas, kepentingan, dan kekuasaan dari kelompok-kelompok domestik yang menekan

¹³⁴ *Ibid*, hlm. 22.

¹³⁵ *Ibid*.

¹³⁶ *Ibid*, hlm. 23-24.

¹³⁷ *Ibid*, hlm. 22-24.

terhadap pembuat keputusan agar tetap konsisten dengan preferensi kelompok domestik.¹³⁸ Kelompok domestik yang memiliki preferensi ideologis atau kepentingan ekonomi tertentu terhadap rezim regulasi internasional dapat menekan pemerintah untuk mematuhi atau tidak mematuhi peraturan rezim.¹³⁹ Misalnya, rezim hak asasi manusia internasional bisa sangat sukses di Eropa Barat karena kedewasaan masyarakat sipilnya, yang menekan pemerintah mereka untuk mematuhi rezim dan meningkatkan sistem demokrasi.¹⁴⁰

Kepatuhan terhadap rezim regulasi internasional memiliki konsekuensi distribusi domestik di suatu negara. Beberapa kelompok dapat memperoleh keuntungan, sementara yang lain mungkin tidak mendapatkan keuntungan.¹⁴¹ Oleh karena itu, dalam membuat keputusan tentang tingkat kepatuhan terhadap peraturan rezim regulasi internasional, para pembuat kebijakan harus mempertimbangkan bagaimana keputusan tersebut dapat mempengaruhi kesejahteraan setiap kelompok konstituen domestik yang berbeda.¹⁴²

Dengan demikian, efektivitas mekanisme kepatuhan domestik tergantung pada kapasitas kelompok domestik dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah.¹⁴³ Dalam artian, kepatuhan atau ketidakpatuhan suatu negara dipengaruhi oleh kekuatan kelompok-kelompok domestik yang terus menerus mengejar kebijakan pemerintah agar sesuai dengan preferensi mereka.¹⁴⁴ Selain

¹³⁸ *Ibid*, hlm. 24.

¹³⁹ *Ibid*.

¹⁴⁰ *Ibid*, hlm. 24.

¹⁴¹ *Ibid*.

¹⁴² *Ibid*, hlm. 25.

¹⁴³ *Ibid*.

¹⁴⁴ *Ibid*, hlm. 24.

itu, kelompok kepentingan yang memiliki pengaruh signifikan dalam proses pemilihan (*significant electoral influence*) dapat menekan pemerintah untuk membuat keputusan atau kebijakan yang bias pada kepentingan mereka.¹⁴⁵ Dalam artian, keputusan pemerintah untuk mematuhi atau tidak mematuhi juga ditentukan dan dipengaruhi oleh pengaruh elektoral dari kelompok domestik.¹⁴⁶

2.4. Operasionaliasi Konsep

2.4.1. *Externality-Based Compliance Mechanism*

Penulis akan menganalisis tekanan kepatuhan yang berasal dari negara-negara lain yang menderita eksternalitas negatif akibat ketidakpatuhan suatu negara berupa peningkatan kerugian, yaitu kerugian dapat dikatakan besar dan efektif apabila kerugian yang diberikan oleh negara-negara lain berupa sanksi yang besar dan merugikan hingga melebihi keuntungan yang didapat negara atas ketidakpatuhannya.¹⁴⁷ Selain itu, tekanan kepatuhan juga berasal dari tindakan penegakan (*enforcement*) rezim regulasi internasional dalam menindak negara yang tidak patuh berupa sanksi merugikan (*severe punishment*).¹⁴⁸

Dalam penelitian ini, negara-negara lain yang menderita eksternalitas negatif akibat ketidakpatuhan Amerika Serikat adalah Uni Eropa. Maka, penulis akan melihat bagaimana tekanan kepatuhan berupa kerugian yang diberikan Uni Eropa apakah besar dan merugikan. Tekanan akan besar dan merugikan apabila tekanan tersebut melebihi keuntungan Amerika Serikat atas ketidakpatuhannya.

¹⁴⁵ *Ibid*, hlm. 25.

¹⁴⁶ *Ibid*.

¹⁴⁷ *Ibid*, hlm. 19.

¹⁴⁸ *Ibid*.

Apabila tekanan kepatuhan berupa kerugian yang diberikan Uni Eropa tidak lebih besar daripada keuntungan yang didapat Amerika Serikat atas ketidakpatuhannya, maka tekanan kepatuhan tersebut lemah dan tidak efektif. Selanjutnya, dalam penelitian penulis, ketidakpatuhan Amerika Serikat dilakukan terhadap Peraturan *SCM Agreement* dalam rezim WTO. Sehingga, penulis juga akan melihat bagaimana tindakan penegakan yang biasanya dilakukan WTO dalam menindak setiap ketidakpatuhan Amerika Serikat terhadap Peraturan *SCM Agreement* WTO.

2.4.2. Market-Based Compliance Mechanism

Penulis akan menganalisis tekanan kepatuhan berbasis pasar, yaitu tekanan kepatuhan yang berasal dari pelaku pasar yang dapat mempengaruhi perhitungan kerugian dan keuntungan (*cost/benefit*) dalam kegiatan pasar negara yang tidak patuh melalui mekanisme pasar. Dalam artian, pelaku pasar yang dimaksud adalah yang dapat mempengaruhi permintaan berupa pemberian kerugian dalam kegiatan pasar negara yang tidak patuh. Tekanan kepatuhan berbasis pasar akan efektif apabila negara yang tidak mematuhi peraturan tidak mendapatkan keuntungan dari ketidakpatuhannya atau dirugikan atas ketidakpatuhannya dalam mekanisme pasar.¹⁴⁹

Dalam kasus penelitian penulis, ketidakpatuhan Amerika Serikat terhadap *SCM Agreement* adalah terkait subsidi Boeing LCA. Maka, yang menjadi pelaku pasar adalah maskapai-maskapai pembeli Boeing LCA di pasar global. Sehingga, penulis akan mengukur keefektifan tekanan kepatuhan berbasis

¹⁴⁹ *Ibid*, hlm. 22-24.

pasar dengan melihat apakah maskapai-maskapai pembeli Boeing LCA di pasar global, memberikan tekanan kepatuhan berupa kerugian dalam kegiatan pasar Boeing LCA seperti tidak lagi membeli produk Boeing LCA. Selain itu, karena tekanan kepatuhan berbasis pasar juga berkaitan erat dengan perhitungan kerugian dan keuntungan (*cost/benefit calculation*) dalam kegiatan pasar negara yang tidak patuh, maka penulis juga akan mengukur keefektifan tekanan pasar dengan melihat apakah keuntungan yang didapat Amerika Serikat lebih besar daripada kerugian yang didapat atas ketidakpatuhannya dalam pasar LCA global.

2.4.3. *Domestic Compliance Mechanism*

Penulis akan menganalisis bagaimana politik domestik Amerika Serikat. Efektivitas mekanisme kepatuhan domestik tergantung pada kapasitas kelompok domestik dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah. Dalam artian, kepatuhan atau ketidakpatuhan suatu negara dipengaruhi oleh kekuatan kelompok-kelompok domestik atau kelompok kepentingan yang terus menerus mengejar kebijakan pemerintah agar sesuai dengan preferensi mereka.¹⁵⁰ Selain itu, kelompok kepentingan yang memiliki pengaruh signifikan dalam proses pemilihan (*significant electoral influence*) dapat menekan pemerintah untuk membuat keputusan atau kebijakan yang bias pada kepentingan mereka. Dalam artian, keputusan pemerintah untuk mematuhi atau tidak mematuhi juga ditentukan dan dipengaruhi oleh pengaruh elektoral dari kelompok domestik.¹⁵¹

Dalam kasus penelitian penulis, kelompok-kelompok kepentingan yang

¹⁵⁰ *Ibid*, hlm. 24.

¹⁵¹ *Ibid*, hlm. 25.

kontra terhadap Peraturan *SCM Agreement* sebab menginginkan pemberian subsidi Boeing LCA di antaranya dari serikat pekerja dan perusahaan Boeing, *elite* politik pemerintah, kelompok lobby di Amerika Serikat, dan *Boeing Political Action Committe* (BPAC). Sehingga, untuk mengukur ketidakpatuhan, indikator yang digunakan penulis adalah upaya dan kekuatan dari kelompok-kelompok kepentingan tersebut dalam menekan pemerintah Amerika Serikat untuk memberikan subsidi Boeing LCA yang menjadi wajah ketidakpatuhan Amerika Serikat terhadap Peraturan *SCM Agreement* WTO tahun 2004-2012.

